



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

교육학박사 학위논문

국립대 거버넌스 제도에 대한
대학의 형식적 순응 현상 분석

2019년 8월

서울대학교 대학원
교육학과 교육행정 전공
민윤경

국립대 거버넌스 제도에 대한 대학의 형식적 순응 현상 분석

지도교수 신 정 철

이 논문을 교육학박사 학위논문으로 제출함
2019년 6월

서울대학교 대학원
교육학과 교육행정 전공
민 윤 경

민윤경의 박사 학위논문을 인준함
2019년 6월

위 원 장 _____ (인)

부위원장 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

위 원 _____ (인)

초 록

서울대학교 교육학과 교육행정 전공

민윤경

본 연구는 정부의 국립대 거버넌스 제도가 의도한 정책 효과를 거두었는지를 살펴보기 위해 신제도주의 이론의 ‘동형화’와 ‘형식적 순응’ 개념을 차용하여 2000년 이후 국립대 거버넌스와 관련한 주요 제도로써 국립대 총장간선제, 법인화 및 이사회, 대학평의원회, 교수회를 분석하였다. 또한, 이러한 형식적 순응 현상에서 발견되는 구체적인 전략들을 살펴보고, 형식적 순응 현상이 발생한 근본적인 원인을 국립대 대학 구성원의 의식과 조직 문화에서 찾아봄으로써 향후 이를 고려한 국립대 거버넌스 개혁 정책을 마련하는 데에도 공헌하고자 하였다.

본 논문의 연구 문제와 그에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 국립대 거버넌스에 대한 국립대 구성원의 설문조사 분석 결과, 교수의 영향력 감소, 총장 및 집행부 영향력 증가를 꾀하였던 정부와 교육부의 거버넌스 제도에도 불구하고 국립대 구성원은 여전히 교수 및 교수회가 학내 의사결정에서 가장 큰 영향력을 행사하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다.

둘째, 각 제도의 동형화 과정을 살펴본 결과, 총장간선제와 대학평의원회는 강제적 동형화를, 교수회는 규범적 동형화를 거쳤다. 국립대 법인화의 경우 모방적 동형화를 기대하였으나 결국 두 대학만 법인화 됨으로써 결과적으로 법인화에 있어 국립대 전체의 동형화에는 실패한 것을 알 수 있었다. 또한, 똑같은 강제적 동형화라 하더라도 재정 지원과 평가를 동원한 총장간선제가 법제화로 강제된 대학평의원회보다 더욱 효과적인 것

으로 나타났다.

셋째, 총장선출제도, 이사회 운영, 대학평의원회와 교수회가 제대로 운영되고 있는지, 즉 형식적으로만 순응하고 있는지 분석하였다. 그 결과 총장선출제도는 총장 초빙이 실질적으로 거의 이루어지지 않는 점, 외부위원의 참여를 매우 제한하고 있는 점, 총장 선거 제도에 직선제적 요소를 가미하여 변형을 꾀하고 있는 점 등이 발견되었다.

이사회의 경우, 이사들이 상당수 교수 출신으로 이사회가 교수 중심으로 구성되고 있는 점, 심의·의결 안건이 의례적이고 형식적인 안건들이라는 점에서 이사회가 소극적으로 운영되고 있으며, 마지막으로 이사회 심의·의결 결과를 살펴본 결과 원안 통과가 거의 대부분이어서 이사회가 매우 수동적으로 운영되고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

대학평의원회와 교수회의 경우 조직도 상 교수회가 상위기구로 명시되어 있다는 점, 대학평의원회가 실제적으로 제대로 운영되지 않고 있다는 것, 교수회가 실질적인 의결기구로 기능하고 있다는 점, 대부분의 대학이 대학평의원회 회의록을 공개하고 있지 않다는 점 등을 발견할 수 있었다.

넷째, 이러한 각 제도에 대한 대학의 형식적 순응 현상을 전략으로 유형화한 결과 대학들은 회피, 조종, 타협, 반항 등의 전략을 다양하게 활용하는 것을 알 수 있었다. 재정 지원과 관련된 경우 주로 ‘회피’나 ‘타협’ 등 수동적인 전략을 활용하는 반면, 그 외에는 ‘반항’이나 ‘조종’ 등 좀 더 적극적인 전략을 구사하는 것이 발견되었다.

마지막으로, 대학이 왜 이처럼 거버넌스 제도에 대해 형식적으로 순응하는지 그 원인을 대학의 조직·문화적 측면, 대학구성원의 거버넌스 제도에 대한 인식의 측면, 대학구성원의 고등교육 관련 전반적 인식의 측면으로 나누어 살펴보았다.

대학의 조직·문화적 측면에서는 총장의 실질적 권한 미비와 교수 중심의 대학 조직 문화, 정치적 대학 문화, 온정주의와 무사안일주의, 교수의 ‘직업인’으로서의 의식, 전공 이기주의가 거버넌스 제도의 정착을 가로막는 것으로 확인되었다. 대학구성원의 거버넌스 제도에 대한 인식에서는 국가의 역할 변화가 과거 ‘느슨한 지배’에서 ‘엄격한 감독’으로 바뀌었다는 점, 장기적 비전 없는 단기적 성과 중심의 거버넌스 개혁 정책에 대한 반발, 대학별 특성을 고려하지 않은 획일화된 거버넌스 제도, 외부에 의한 강압적 정책 도입 등이 거버넌스 제도의 정착을 방해하는 것으로 나타났다. 마지막으로 대학구성원의 고등교육 관련 전반적 인식에 있어서는 ‘교수’의 역할에 대한 인식 차이, ‘대학 민주주의’에 대한 인식 차이, 국립대 설립 목적과 운영 철학 부재, 교수의 사명감 변화 등이 성공적인 거버넌스 제도 운영의 걸림돌로 작용하고 있음을 알 수 있었다.

이상 연구 결과를 바탕으로 본 논문은 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 지금과 같은 단기적인 성과 중심의 획일적이고 강압적인 고등교육 정책 추진은 지양하고, 장기적인 비전을 가지고 대학별로 다양화된 정책이 마련되어야 한다.

둘째, 국립대의 기능과 역할에 대한 논의를 바탕으로 한 국립대 특성화와 적극적인 육성 정책이 필요하다. 정부는 국립대의 현실을 명확히 인식하되 이를 긍정적인 방향으로 변화시킬 수 있는 정책과 지원을 아끼지 말아야 한다. 대학은 지역별로 차별화된 대학 모델을 만들고 이에 맞게 교육과정을 개편하는 등의 구체적이고 적극적인 노력을 기울이고 정부가 이를 위해 적극적으로 재정을 지원할 때 장기적인 차원에서 국립대의 발전 또한 이루어질 수 있을 것이다.

마지막으로 무엇보다 스스로 변화하고자 하는 대학 구성원의 노력이

요구된다. 시대의 변화에 따라 대학의 가치도 변화할 수 있음을 받아들이고 지금의 시대에 대학이 발전하기 위해 바꾸어야 할 조직 문화는 어떤 것인지 진단하고 개혁함으로써 변하는 사회를 쫓는 데 급급할 것이 아니라 대학이 변화를 선도할 수 있는 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

[주요어] 동형화, 형식적 순응, 형식적 순응 전략, 거버넌스, 국립대 거버넌스, 총장간선제, 법인화, 대학평의회, 교수회

목 차

제 1 장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구 문제	5
제 2 장 이론적 배경	6
1. 대학 거버넌스 제도	6
가. 대학 거버넌스 개념	6
나. 대학 거버넌스 유형	9
다. 외부 환경변화와 대학 거버넌스 제도	17
2. 국립대 거버넌스 제도	23
가. 대학총장선출제도	23
나. 국립대 법인화와 이사회	34
다. 대학평의회	42
라. 교수회(교수평의(원)회)	48
3. 신제도주의의 제도적 동형화(isomorphism)와 형식적 순응(decoupling) 현상	50
4. 형식적 순응 전략	59
5. 논문의 분석틀	62
제 3 장 연구 방법	65

1. 자료 수집	65
가. 문헌 자료와 통계 자료	65
나. 설문 자료	66
다. 면담 자료	70
2. 연구의 한계점	73

제 4 장 연구 결과 77

1. 국립대의 사안별 의사결정 영향력	77
2. 국립대 거버넌스의 제도적 동형화	84
가. 총장간선제	85
나. 대학평의회	89
다. 국립대 법인화 및 이사회	95
라. 교수회	99
3. 국립대 거버넌스 제도에 대한 대학의 형식적 순응 현상	100
가. 총장간선제	100
나. 이사회 운영	109
다. 교수회와 대학평의회 운영	117
4. 국립대의 형식적 순응 전략 분석	124
5. 국립대 거버넌스 제도에 대한 형식적 순응 현상 발생 원인	127
가. 대학의 조직·문화적 측면	127
나. 대학구성원의 거버넌스 제도에 대한 인식	138
다. 대학구성원의 고등교육 관련 전반적 인식	147

제 5 장 논의	155
1. 독립대 거버넌스의 강제적 동형화와 형식적 순응 현상	155
2. 신자유주의적 독립대 거버넌스 제도의 모순과 한계	157
3. 독립대의 기능과 역할 재정립	158
제 6 장 결론 및 제언	162
1. 요약	162
2. 결론 및 제언	164
참고문헌	168
부 록	186
Abstract	189

표 목차

<표 2-1> Braun & Merrien의 고등교육 지배구조 개념 모형	14
<표 2-2> 학내 거버넌스 구조 개념 유형	15
<표 2-3> 대학 내 분야별 주요 의사결정자	16
<표 2-4> 일본, 한국, 중국, 대만, 말레이시아 대학 거버넌스 개혁 비교	22
<표 2-5> 총장선출제도의 선출방식별 비교	24
<표 2-6> 국립대 총장 선출제도 변화 과정	26
<표 2-7> 국립대학 총장 임용 절차	30
<표 2-8> 국립대학 법인화 추진과정	35
<표 2-9> 서울대 법인화 이후 달라진 주요 내용	39
<표 2-10> 국립대 대학평의위원회 설치 관련 법령 변화 과정	43
<표 2-11> 디커플링의 다양한 개념 정의	55
<표 2-12> 제도 변화에 대한 전략적 대응	60
<표 3-1> 연구문제별 연구방법	65
<표 3-2> 표집 및 설문 과정	67
<표 3-3> 전체 설문응답자 구성 비율	69
<표 3-4> CAP 설문지 문항 중 거버넌스 관련 문항	69
<표 3-5> 면담자 인적 사항	71
<표 3-6> 대학 특성별 면담자 현황	72
<표 3-7> 국립대 거버넌스 개혁 정책 관련 면담 영역 및 내용	72
<표 4-1> 대학 내 학과/행정 관련 사안별 주요 의사결정자(2018년)	79
<표 4-2> 대학 내 학과/행정 관련 사안별 주요 의사결정자(2008년)	80
<표 4-3> 전국 국립대 대학평의위원회 설립 현황	92
<표 4-4> 총장간선제 하 국립대학교 총장 출마 및 선출 현황	102

<표 4-5> 국립대 총장임용추천위원회 구성 현황	106
<표 4-6> 서울대와 인천대 이사회 구성	110
<표 4-7> 서울대·인천대 이사회 개최 현황(2012-2018)	112
<표 4-8> 서울대 이사회 심의·의결 안건 주제별 분류	114
<표 4-9> 인천대 이사회 심의·의결 안건 주제별 분류	115
<표 4-10> 서울대 이사회 의결 결과	116
<표 4-11> 조직도의 상위 기구 명시 현황	117
<표 4-12> 대학평의위원회와 교수회 기능	119
<표 4-13> 대학평의위원회 회의록 공개 현황	124
<표 4-14> 국립대 거버넌스 제도 운영의 형식적 순응 전략	126
<표 4-15> 국립대학 승진 현황 자료	134

그림 목차

[그림 2-1] Clark의 트라이앵글 모형	10
[그림 2-2] 국가별 대졸자 비율	19
[그림 2-3] 우리나라 대학진학률 추이	19
[그림 2-4] 조직의 형식적 순응 전략	62
[그림 2-5] 논문의 분석틀	64
[그림 4-1] 교수들의 대학 의사결정 영향력에 대한 인식 변화(2008, 2018년)	84

제 1 장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

과거 대학은 독립된 기관으로서 세속적인 요구에 구애받지 않고 지적 활동을 향유하며 스스로 그에 대한 책임을 다해 왔다(Marginson & Considine, 2000). 그러나, 이처럼 독립된 기관으로서 기능했던 대학은 지난 수십 년간 외부 환경으로부터 영향을 받으며 많은 변화를 겪었다. 기관의 수는 폭발적으로 증가하였고 기관의 종류 또한 다양해졌으며 지식을 제공하는 새로운 방법들이 고안되었다. 무엇보다 대학은 지식 생산의 중추로서 연구를 통해 새로운 지식을 생산하면서 동시에 교육적 사명감을 가지고 기술을 갖춘 인력을 배출해야 한다는 사회적 기대를 받게 되었다. 대학에 공적 자금이 투입되면서 고등교육 기관들은 변화하는 사회와 노동 시장의 요구에 좀 더 빠르고 효율적이며 적절한 방식으로 대응하라는 압력을 받고 있는 것이다(OECD, 2018).

그러나, 사회 변화를 선도하였던 대학은 이러한 상황 속에서 오히려 과거의 영화에 취한 채 현실에 안주하는 ‘상아탑’으로 여겨지고 있다. 특히, 비효율적인 고등교육 시스템은 대학이 자율성을 발휘하고 그에 대한 책임을 효과적으로 수행할 수 없도록 하여 대학이 기대만큼의 성과를 거두지 못하는 주요 요인으로 지목된다(Fielden, 2008). 이에 강력한 대학 거버넌스를 구축하고 대학 내 리더십과 관리 기술을 강화해야 할 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

대학 거버넌스가 중요한 또 다른 이유는 대학의 고유한 특성 때문이기도 하다. 대학은 다양한 구성원과 하부조직으로 이루어져 있으며, 교육과

연구 등 서로 관련이 있으면서도 이질적인 기능을 수행하기 위해 복잡한 의사결정 및 집행과정을 거쳐야 한다(이영환·김신복, 2011). 이러한 태생적 특성 때문에 대학에서는 의사결정 및 집행을 효율적으로 수행하기 위한 중앙집권적이고 효율적인 의사결정 체제 마련이 더욱더 강조된다. 즉, 대학이 학문의 연구와 교육이라는 본연의 임무를 최대한 잘 해낼 수 있도록 하는 대학 의사결정구조를 마련할 필요가 있는 것이다(이재명, 2019).

한편, 우리나라의 국립대는 고등교육의 보편화 과정에서 국가가 필요로 하는 인력을 배출하는 데 상당 부분 기여하였다(백종국, 2014). 그러나, 총 고등교육기관 중 사립대학이 80% 이상의 절대적인 비율을 차지하고 있는 상황에서 한국의 고등교육 팽창은 사립대 주도로 이루어질 수밖에 없었으며(Shin, 2011) 이 과정에서 국립대는 사립대와의 경쟁에서 점점 낙오되는 모습을 보이면서 국립대의 존립에 대한 회의론이 점점 강해지고 있다. 정부와 교육부는 국립대가 대부분의 운영비와 사업비를 국고로 지원받고 있음에도 불구하고 그 지원에 부합하는 성과를 보이지 못한다고 보았다(교육부, 2012). 2012년 교육부 보도자료에서는 2009년도 기준 기술 이전 수입의 경우 국립 4년제 일반대 20개교의 평균은 495,684천 원인 데 반해 사립대 20개교의 평균은 699,811천 원을 기록하고 있으며, 전임교원 1인당 논문 수(SCI급/SCOPUS학술지)의 경우에도 국립대 평균은 0.35건인데 반해 사립대 평균은 0.44건으로 사립대의 논문 실적이 좀 더 높은 것으로 나타났다. 또한, 2010년 취업률의 경우에도 국립대 평균은 51.9%인 데 반해 사립대는 58.7%를 기록하여 취업률에서도 사립대가 국립대보다 성과가 좋은 것으로 드러났다.

이처럼 각종 지표에서 국립대가 사립대보다 좋지 않은 실적을 거두는 것으로 나타났고 2000년대 들어 국립대와 관련한 여러 가지 개혁 정책이

추진되었다. 다수의 국립대 통폐합이 추진되었고 이명박 정부 들어서 2010년 ‘국립대 선진화 방안’, 2011년 ‘국립대학 교원 성과급적 연봉제 운영지침(안)’, 2012년 ‘2단계 국립대학 선진화 방안’이 추진되었다.

정부와 교육부가 인식하였던 국립대 경쟁력 저하의 가장 큰 원인은 국립대학 운영체제의 비효율성에 있었다. 이에 정부는 국립대 거버넌스 체제 변화를 통해 대학 의사결정의 집중력과 효율성을 제고하고 성과 중심의 대학 경영을 추진하고자 하였다. 따라서, 2000년대 이후 국공립대 발전계획에 있어 주로 거버넌스 개선과 운영 효율화에 역점을 두었으며(나민주 외, 2017), 이러한 배경 하에 추진된 대표적인 국립대 거버넌스 제도 변화 정책이 바로 총장 간선제, 국립대 법인화, 대학평의회 설립이다.

물론, 이 세 제도가 가지는 중요성과 무게감은 각기 다르며 이 제도들을 동일한 선상에서 논의하는 것이 타당하냐는 문제가 제기될 수 있을 것이다. 총장선출제도의 경우 모든 대학 구성원들이 관심을 가지는 문제이며 대학 운영에 큰 영향을 미칠 수 있는 제도인 데 반해, 심의·자문기구로서 대학평의회가 갖는 중요성은 총장 선출제도에 비해 그리 크게 느껴지지 않을 수도 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 연구자는 위 세 가지 제도는 2000년대 이후 국립대 운영 체제 개선을 위해 정부 및 국회를 통해 추진된 제도라는 점에서 동일하게 중요한 의미를 갖는다고 판단하였다. 이에 본 연구는 국립대 거버넌스의 전체적인 지형도를 그리기 위해 위 세 가지 제도를 분석 대상으로 하여 대학이 위 제도를 받아들여 실질적으로 올바르게 운영하고 있는지와 함께 각 제도를 운영하는 데 있어 국립대 구성원이 공유하는 대학에 대한 의식 및 조직 문화를 분석하고자 한다.

일반적으로 국가 주도의 대학 개혁 하에서 제도 변화는 다음의 세 가

지 방식으로 발생한다(Gornitzka et al., 2017). 첫째, 정책 고안자가 의도한 대로 대학이 변화한다. 둘째, 대학이 정책 변화에 적응하여 표면적으로 상당한 변화가 일어남에도 불구하고 실질적인 변화는 거의 없다. 그리고 마지막으로, 변화가 있긴 하지만 이는 정책의 의도한 것이 아니라 우연히 발생한다. 지금까지 거버넌스와 관련한 많은 연구들은 첫 번째 제도적 변화를 염두에 두고 연구를 진행해 왔지만 연구자는 이러한 제도적 변화가 고등교육 거버넌스에 실질적인 변화를 가져오지 못하였다(Yi, 2008)는 문제의식에서 출발하였다. 정책결정자들은 공식적인 구조의 변화가 의사결정 방식에 변화를 가져오고 이것이 결과적으로는 기관의 효율성을 제고한다고 강하게 믿는 경향이 있지만, 실질적인 거버넌스 변화를 위해서는 좀 더 심층적이고 종합적인 관점에서 접근할 필요가 있는 것이다(Shin, 2018).

Trakman(2008)이 강조했듯이 궁극적으로 거버넌스는 그것이 적용되고 실행되는 사람들에 의해 만들어진다. 따라서, 구성원들이 갖고 있는 오래된 생각이나 대학 문화의 변화 없이는 거버넌스의 변화도 없다(Shin, 2018). 의식과 문화는 변하지 않은 채 새로운 제도만 받아들일 경우 오히려 새로운 제도에 걸으므로는 ‘순응’하는 것처럼 보이지만 실제로는 다양한 방법을 통해 ‘불응’하는 ‘형식적 순응’ 현상이 발생한다.

그러나, 지금까지 대학 거버넌스 연구는 특정 제도 자체에만 주목하여 제도의 특성, 도입 여부, 도입 이후 표면적인 조직의 변화 등에만 관심을 기울여왔으며, 구성원의 의식과 문화 분석을 통해 제도가 실질적인 효과가 있었는지에 관한 연구는 거의 없는 상황이다. 중요한 것은 제도의 도입 여부가 아니라 제도가 제대로 실행되고 있는지, 제도 도입에 따라 구성원의 의식과 조직 문화도 그에 맞게 변화하였는지이며, 이를 모두 고려하여 제도를 도입하지 않는 한 대학의 진정한 변화는 이루어지지 않을

것이다.

이에 본 연구는 정부의 국립대 거버넌스 제도가 의도한 정책 효과를 거두었는지를 살펴보기 위해 신제도주의 이론의 ‘동형화’와 ‘형식적 순응’ 개념을 차용하여 분석하고자 한다. 신제도주의의 ‘동형화’와 ‘형식적 순응’ 개념은 정부와 국회 입법에 의해 추진된 국립대 거버넌스 제도의 동형화 현상과 그 이면에서 발생하는 대학의 실질적인 불응 양상을 분석하는 데 유용할 것이다. 또한, 이러한 형식적 순응 현상의 구체적인 전략들을 살펴보고, 형식적 순응 현상이 발생한 근본적인 원인을 국립대 대학 구성원의 의식과 조직 문화에서 찾아봄으로써 향후 이를 고려한 국립대 거버넌스 개혁 정책을 마련하는 데에도 공헌하고자 한다.

2. 연구 문제

위와 같은 연구 목적 및 필요성 하에 본 논문이 갖는 연구 문제는 크게 네 가지이며 다음과 같다.

연구문제 1. 현 국립대 거버넌스에 있어 사안별 의사 결정 주체와 그 특징은 무엇인가?

연구문제 2. 총장간선제, 법인화, 대학평의회, 교수회 등 국립대 거버넌스 제도의 동형화 과정에서 나타나는 특징은 무엇인가?

연구문제 3. 국립대 거버넌스 제도의 형식적 순응 양상 및 전략은 무엇인가?

연구문제 4. 대학의 조직적, 구성원의 인식적 측면에서 국립대 거버넌스 제도의 형식적 순응 현상이 나타나는 원인은 무엇인가?

제 2 장 이론적 배경

1. 대학 거버넌스 제도

가. 대학 거버넌스 개념

Offe(2009)가 일찍이 거버넌스를 “여전히 이해하기 힘들고 20년 전에만 해도 거의 쓰이지 않았던 단어”(p. 554)라고 지적하였듯이 많은 학자들이 거버넌스의 개념에 대해 다양한 정의를 내렸으나 이를 단 하나로 정의하는 것은 여전히 쉽지 않아 보인다. 김정렬(2000), 최성욱(2003) 등은 거버넌스 개념이 난해한 이유로 그것이 물질적 실체가 아니라 개념이라는 점, 거버넌스가 정부의 미래 역할에 대한 비유적 기능에 초점을 맞춰왔다는 점, 거버넌스 개념이 각국이 처한 현실을 반영하여 조금씩 다르게 정의되고 있다는 점, 거버넌스 논의 자체가 그리 오래되지 않았다는 점 등을 지적하였다. 그러나, 거버넌스 개념의 혼란은 무엇보다도 ‘거버넌스’라는 개념 자체의 모호성과 개념에 대한 학문적 합의가 부재한 데 있을 것이다(이명석, 2002). 이러한 이유로 타학문 분야에서도 많은 학자들이 거버넌스 개념을 규명하기 위한 연구를 수행하였다(Pierre, 2000; Rhodes, 1997; Stoker, 1998).

고등교육 분야에 있어서도 상황은 마찬가지이다. 최근 대학 거버넌스에 대한 연구가 활발해지면서 많은 연구가 이루어졌지만 ‘대학 거버넌스’ 개념 자체에 대한 깊이 있는 탐색은 아직 이루어지지 않은 것으로 보인다. 대학 거버넌스 개념에 대한 탐색이 필요한 이유는 그 개념적 모호성에도 있지만, 정치학이나 행정학 등 사회과학 분야에서 먼저 논의가 시

작된 거버넌스가 이후 교육학 부문에서 차용된 것이기 때문에 타 학문과 비교하여 교육 분야에서 거버넌스라는 개념이 어떻게 통용되고 있는지에 대해 고찰할 필요가 있기 때문이다. 따라서 여기에서는 타 학문 분야에서 거버넌스에 대한 개념을 먼저 살펴보고 고등교육 부문에서 통용되는 거버넌스 개념을 정의하고 그 특징을 정리해보고자 한다.

안네 메테 키에르(2007)에 따르면 거버넌스라는 개념은 정부를 넘어선 광범위한 그 무엇을 지칭하는 개념으로 1980년대 들어 정치학과 행정학계에서 널리 사용되기 시작했다. 이처럼 거버넌스 논의는 국민국가 중심의 통치 체제가 약화되고 국가운영 패러다임이 변화하면서 시작되었다(Kooiman, 2000). 즉, 세계주의, 지역주의, 민족주의, 분권주의를 조화시키면서 국가, 시장, 시민사회 등이 공존할 수 있는 틀을 마련하기 위한 대안으로 거버넌스라는 개념이 등장한 것이다(김종성, 2015).

거버넌스 개념에 대한 정의는 학자들마다 조금씩 다르다. 국내 학자 중 이명석(2002)은 외국 학자들의 다양한 정의들을 크게 최광의, 광의, 협의의 세 범주로 나누었다. 최광의적 정의에서는 거버넌스를 공통문제 해결기제로 간주하며, 광의의 정의는 거버넌스를 정부 관련 공통문제 해결기제로 한정하였다. 마지막으로 협의의 정의로서 거버넌스는 기존 거버넌스 논의와는 달리 ‘네트워크’를 강조한다는 특징을 보인다. 이와 같은 분류에서 볼 수 있듯이 ‘거버넌스’는 흔히 통치로 번역되는 ‘governing’의 강제적/상의하달적 이미지를 벗어나 ‘통치(governing)’의 대상이 단순히 ‘사람’이 아니라 우리가 직면한 ‘공통의 문제’라는 사실에 주목한다(이명석, 2002).

흥미로운 것은 서구와 우리나라에서 거버넌스 논의에 차이가 있다는 것이다(장지호·홍정화, 2010). 민주주의와 시민 자율성에 기반을 둔 서구 사회에서는 80년대 정부의 실패를 극복하기 위해 신자유주의와 신공공관

리론에 기반한 국정 운영의 효율성을 도모하였고 그러한 과정에서 새로운 국정 운영으로서 거버넌스가 등장하였다(송호근, 1998; 임의영, 2004).

그러나, 우리나라는 서구와 달리 90년대 이후 본격적으로 신공공관리론이 등장하여 정부개혁이 추진되었지만 국가가 독점적으로 국정을 운영하였고 절차적 민주주의는 미성숙하였으며 시민사회의 자율성이 부재하였다. 따라서 당시 논의되었던 새로운 국정 운영으로서의 거버넌스는 이를 보완하기 위한 측면이 컸으며 그로 인해 우리나라에서의 거버넌스 논의는 시민사회 강조, 시민참여 활성화, 시민사회 네트워크 등을 강조하는 쪽으로 이루어졌다(장지호·홍정화, 2010).

한 가지 분명한 것은 서구에서든 우리나라에서든 거버넌스 이론은 기본적으로 정부 역할의 변화를 의미하며 정부와 다양한 주체들 간의 변화된 관계를 고려한다는 사실이다(Stoker, 1999). 그렇지 않을 경우 거버넌스는 곧 정부가 되며 굳이 거버넌스라는 개념이 필요하지 않기 때문이다(이명석, 2000). 위와 같이 타 학문에서 거버넌스 정의와 논의가 이루어진 배경을 바탕으로 교육 분야, 특히 고등교육 부문에서 거버넌스 개념을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, OECD(2003)는 대학 거버넌스를 “넓은 범주에서 어떻게 고등교육이 통치되는가”(p. 61)와 관련된 것이라고 하면서 고등교육 거버넌스에 있어 주요 영역을 기관의 자율성, 재정, 고등교육 질 보증, 지배구조, 리더십 다섯 가지로 보았다. Marginson & Considine(2000)은 대학 거버넌스는 “대학 내부의 가치 결정, 의사 결정 및 자원 배분 시스템”.(p. 7)과 관계된 것이라고 하였으며 이는 ‘리더십’, ‘관리’, ‘전략’을 포함한다. Moses(2006)는 대학 거버넌스를 “대학 내부 및 대학에 대한 의사결정시스템”(p. 1)이라고 정의하였다.

이처럼 교육 부문에서의 거버넌스 정의는 여타 사회과학에서의 논의와

달리 난해하거나 복잡해 보이지는 않는다. 교육 부문에서 거버넌스란 기관과 관련한 사안에 대한 의사결정체제로 이해할 수 있으며, 따라서 ‘대학 거버넌스’는 ‘대학이 직면한 공동의 문제를 해결하기 위한 의사결정시스템’으로 정의할 수 있다.

다만 위 정의와 여타 다른 학문에서의 거버넌스 정의와의 차이는 대학 거버넌스에서는 국가 혹은 정부를 대학 내 사안 결정에 영향을 미치는 주요한 주체로 포함한다는 것이다. 즉, 거버넌스 이론은 기본적으로 거버먼트 이론과 차별화하기 위해 정부 역할의 변화를 전제하고 다양한 주체들 간 역학 관계에 주목한 반면, 대학 거버넌스 연구는 대학과 관련한 의사결정시스템에 관한 연구로서 정부를 그와 관련한 주요한 주체 중 하나로 포함한다는 것을 알 수 있다.

나. 대학 거버넌스 유형

대학 거버넌스 유형과 관련한 이론은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 대학과 국가를 중심으로 시장, 지역 등을 포함한 외적 관계(external relationship)와 관련한 이론, 둘째, 대학 내적 관계(internal relationship)에 중심을 둔 이론, 셋째, 전통적인 거버넌스 형태를 유지해 온 개별 국가들을 유형화한 이론이다.

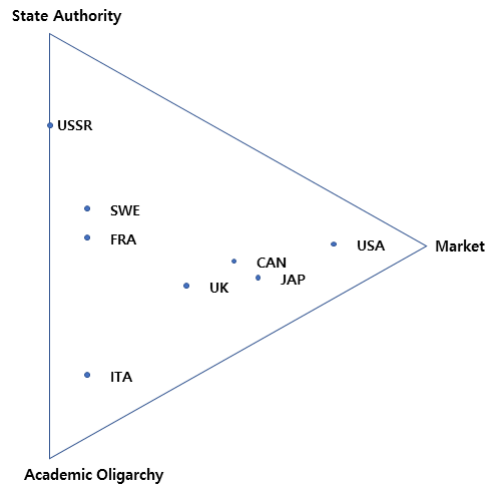
그러나, 학문적으로는 구분되지만 현실적으로 첫 번째와 두 번째 이론은 떼려야 뗄 수 없는 관계이다. Marginson & Considine(2000)이 ‘이중구조화(double structured)’라고 명명한 것처럼 대학은 내적인 관계와 외적인 관계에 모두 둘러싸여 작동하는 기관이기 때문이다. 각각의 이론은 그 중에서도 한 상황을 좀 더 극대화하여 학문적으로 이론화한 것이나 실제 대학은 두 상황에 모두 직면하고 있으며 대학 거버넌스를 논할 때

에도 이 둘을 함께 고려해야 할 것이다.

(1) 국가-대학 거버넌스 모델(external governance)

많은 학자들이 국가와 대학을 중심으로 한 거버넌스 모델에 관심을 기울여왔다. 국가-대학의 외적인 관계를 중심으로 모형을 제시한 대표적인 학자로는 Clark(1983), van Vught(1989), Neave(1988; 1998), King(2007), Braun and Merrien(1999), Marginson & Rhoades(2002) 등이 있다.

Clark(1983)은 학계의 본질을 국가(정부)-시장-학계(교수 권력)라는 세 주체의 조화(coordination)로 분석하는 ‘트라이앵글 모형(triangular model of state, market and oligarchical forms of coordination)’을 제시하고, 세 주체 중 어느 주체가 좀 더 영향력을 발휘하는가를 가지고 각 국가의 유형을 [그림 2-1]과 같이 분류하였다.



[그림 2-1] Clark의 트라이앵글 모형

Clark(1983)에 따르면 세 주체 사이의 ‘조화(coordination)’는 어떤 주체가 주도하느냐에 따라 달라진다. 이 모형에 따라 각국의 거버넌스를 분류하고 비교할 수 있는데(Braun & Merrien, 1999), 예를 들면 이탈리아와 영국은 교수가 이끄는 교수 주도형, 스웨덴은 국가(정부)가 이끄는 정부 주도형, 미국은 시장이 주도하는 시장 주도형이다.

Clark은 처음에는 국가 통제로부터 시장 통제로 권위의 중심이 이동하는 것을 개념화하고자 하였으며(Austin & Jones, 2016), 국가와 시장을 고등교육의 조화와 권위가 행사되는 방식에 중대한 영향을 미치는 것으로 인식하였다(Salazar & Leihy, 2011). 그러나 그는 몇몇 국가에서는 국가의 힘이 약하고 시장도 발달하지 않은 것을 발견하였다(Austin & Jones, 2016). 이러한 국가들에서 학계의 권력이 발휘되는 구조를 포착하기 위해 교수 권력이라는 범주를 추가하였다(Pusser, 2008).

한편, van Vught(1989)는 ‘국가 통제 모형’(state control model)과 ‘국가 감독 모형’(state supervising model)이라는 개념을 제시한다. 그에 따르면 국가 통제 모형은 일반적으로 유럽 국가에서 찾을 수 있으며 한편으로는 국가 관료제가 강한 권위를 가지면서 대학 내적으로는 교수 또한 상대적으로 강한 지위를 차지한다는 특징을 갖는다. 즉, 국가는 대학 입학 기준, 교육과정, 이수 학점, 시험 제도, 교수의 임명과 재임용 등을 통제하지만 학계 또한 대학 내적인 문제, 특히 교육과 연구와 관련된 영역에서 상당한 자율성을 누리는 것이다(Braun & Merrien, 1999). 반면, 국가 감독 모형은 영국과 미국 전통에서 발견되며 국가 관료제의 권위가 약한 형태이다. 이 모형에서는 학계와 대학 내부 행정부의 권위가 강하다. 이사회가 상당한 영향력을 가질 뿐만 아니라 유럽 대학과 비교했을 때 학장, 총장과 행정부가 좀 더 강한 권위를 행사한다. 국가는 멀리서 영향력을 행사할 뿐이다. 정부는 세세한 규제나 엄격한 통제로 고등교육

시스템에 간섭하지 않는다(Braun & Merrien, 1999).

이러한 van Vught(1989)의 국가 모형은 Neave(1988; 1998; 2012)의 ‘평가적 국가(evaluative state)’와 King(2007)의 ‘규제적 국가(regulatory state)’ 개념과도 연관지어 논의해볼 수 있다.

Neave의 ‘평가적 국가’는 1980년대 중후반 프랑스, 네덜란드, 영국에서 처음 관찰되었지만(Neave, 2012) 이후 유럽의 많은 국가로 확산되었다(Austin & Jones, 2016). Neave(2012)는 국가 수준에서 고등교육 기관의 성과를 면밀하게 검토하기 위해 설립된 위원회나 기관들은 대학이 국가적 우선순위나 합의된 기준에 얼마나 부합하는지를 결정하기 위해 고안된 공식적인 성과 지표에 의존한다고 강조하였다. 평가적 국가의 등장으로 자율성은 더 이상 대학에게 부여된 특권이 아니라 성과를 전제로 한 기본적인 계약 조건이 되었다(Neave, 2012).

King(2007)은 미국과 영국에서 포착한 국가-대학의 특정한 관계를 ‘규제적 국가’라는 용어로 개념화하였다. 그러나, King이 말하는 규제적 국가는 직접적으로 대학을 규제하기보다는 별도의 독립된 기관에 국가를 대신해서 규제를 가할 수 있도록 책임을 지운다는 특징이 있다. 예를 들면, 고등교육 기관들이 책무성을 다할 수 있도록 국가를 대신해서 평가하는 고등교육 질 보증 기관 같은 것이 대표적인 규제 기관이다(Austin & Jones, 2016).

결론적으로 보자면 평가적 국가와 규제적 국가는 그 용어가 다르긴 하지만 주장하는 바에 큰 차이는 없다는 것을 알 수 있다. Neave의 ‘평가적 국가’와 King의 ‘규제적 국가’는 둘 다 quality assurance나 institutional accreditation과 같은 질 보증 평가나 기관 인증 평가를 중시한다. 즉, 대학에 좀 더 많은 대학 운영의 자율성을 부여하는 동시에 국가의 전략적 우선순위를 달성하거나 외적 책무성을 수행하는 등의 새로

운 책임을 부여한다(King, 2007; Neave, 1998)는 점에서 비슷하다고 할 수 있다. 다만, 하나는 유럽권에서 다른 하나는 영미권에서 발전된 개념이라는 데에서 같은 현상을 다른 개념으로 설명한 이유를 짐작해볼 수는 있을 것이다. 전통적으로 국가와 대학의 관계가 밀접한 유럽권에서는 이러한 국가의 변화가 ‘규제’라기보다는 ‘평가’로 여겨지는 반면, 국가와 대학의 관계가 상대적으로 밀접하지 않은 영미권에서는 이러한 국가의 변화가 ‘규제’로 간주되는 것으로 보인다.

Braun & Merrien(1999)은 여기에 더하여 시장의 기능을 중요시하는 신공공관리론에 주목하여 Berdahl(1990)의 자율성 개념을 추가하여 새로운 거버넌스 모델을 제시한다. Braun & Merrien(1999)에 따르면 Berdahl은 대학의 자율성을 본질적 자율성(substantive autonomy)과 과정적 자율성(procedural autonomy)으로 구분하였다. 본질적 자율성은 주로 대학이 다른 기능을 수행하기 위해 ‘무엇’을 할 것인가와 관련이 있다. 절차적 자율성은 대학의 자원과 도구의 조직, 분배를 ‘어떻게’ 할 것인가와 관련이 있다. Berdahl의 이러한 구분을 반영하여 McDaniel은 본질적 자율성을 ‘학술 업무’로 절차적 자율성을 ‘제도적 관리’로 구분하였고, McNay는 이를 정책 통제와 실행 통제로 구분하기도 하였다(Braun & Merrien, 1999).

Braun & Merrien(1999)은 Clark의 모형을 보다 정교화하기 위해 ‘본질적’ 자율과 ‘절차적’ 자율이라는 개념을 차용하여 ‘가치체계’, ‘본질적 자율성’, ‘절차적 자율성’을 기준으로 하여 각 국가의 거버넌스 유형을 동료형(Collegium), 시장형(Market), 관료·교수지배형(Bureaucratic-Oligarchic), 신공공관리형(New Managerialism), 관료국가형(Bureaucratic-Etatist), 기업국가형(Corporatist-Statist)의 여섯 가지로 다음과 같이 분류하였다.

〈표 2-1〉 Braun & Merrien의 고등교육 지배구조 개념 모형

모형	가치체계		본질적 자율성		절차적 자율성		유사 국가사례
	문화 창조형	사회 봉사형	높음	낮음	높음	낮음	
동료형 (Collegium)	○		○		○		1983년 영국
시장형(Market)		○	○		○		1983년 미국
관료·교수지배형 (Bureaucratic- Oligarchic)	○		○			○	1881년 서독, 이태리, 스위스 등
신공공관리형 (New Managerialism)		○		○	○		1990년대 후반 대부분 서구 국가
관료국가형 (Bureaucratic- Statist)	○			○		○	1983년 스웨덴
기업국가형 (Coporatist- Statist)		○		○		○	구소련

출처: 변기용(2007)

그러나, Clark(1983)과 Braun & Merrien(1999) 등의 모형은 국가와 대학 간 관계를 중심으로 한 대학 외적인 거버넌스 모형을 파악하는 데는 유용하지만 동시에 중요하게 파악해야 할 대학 내부 거버넌스를 포착하는 데는 한계가 있다는 지적을 받기도 한다(변기용, 2007).

이상 살펴본 바와 같이 대학 거버넌스를 규정하는 데 있어 외부적인 변수, 즉 국가와 대학 간의 관계는 매우 중요하며 몇몇 학자들이 이를 유형화하여 이론을 제시하였다. 그러나, 대학 거버넌스를 보다 종합적으로 이해하기 위해서는 외부적인 관계 뿐만 아니라 대학 내부에서 이루어

지는 의사 결정 주체 및 과정도 살펴볼 필요가 있다. 이에 이어 대학 내부 거버넌스와 관련된 내용을 살펴보도록 하겠다.

(2) 대학 내부 거버넌스(internal governance)

대학 ‘내부 거버넌스’라는 용어는 대학 내부 경영 구조, 의사 결정기구 및 리더십의 역할, 그리고 이러한 내부 기능과 이사회와의 관계를 아우른다(Middlehurst, 2004). 대학 외부 거버넌스가 대학과 대학을 둘러싼 외부 이해관계자와의 역학 관계에 주목한 반면, 대학 내부 거버넌스는 대학 내 이해관계자들 간의 관계를 기준으로 대학 거버넌스 모형을 제시한다.

대학 경영 및 의사결정과 관련한 대학 내 주요 이해관계자들로는 총장, 대학평의원회, 교수, 학내구성원, 이사회가 있다. 변기용(2007)은 De Boer & Huisman(1999)의 유형 분류방식(‘대의기구형’ vs. ‘이사회형’)에 1) 총장에 대한 권한 집중 여부, 2) 학내 거버넌스의 외부인 참여 정도, 3) 교수 외 학내구성원의 참여정도, 4) 총장 선임제도 범주를 추가하여 아래 <표 2-2>와 같은 여섯 가지 학내 거버넌스 유형을 설정하였다.

<표 2-2> 학내 거버넌스 구조 개념 유형

I. 독립제 의사결정기구: 총장 전권체제(의사결정 + 집행)				
⇕				
합의제 의사결정기구(대학평의원회, 이사회 등) + 집행기구(총장)				
기구성격	구성	내부자 통제		외부자 통제
		교수중심	학내구성원참여	
대의기구형 (주로 선출, 대규모)		Ⅱ. 교수중심 대의기구 모형	Ⅲ. 내부자참여 대의기구 모형	-
이사회형		V. 교수중심	Ⅵ. 내부자 참여	Ⅳ. 외부자통제

(주로 임명, 소규모)	이사회 모형	이사회 모형	이사회 모형
--------------	--------	--------	--------

출처: 변기용(2007)

변기용(2007)에 따르면 학내 거버넌스 유형은 크게 의사결정이 총장에 의해 이루어지는지 합의제 의사결정기구가 별도로 마련되어 있는지에 따라 나뉘어진다. 합의제 의사결정기구가 마련된 경우 이는 다시 기구 성격이 대의기구형인지 이사회형인지, 내부자 통제인지 외부자 통제인지에 따라 구분되며, 마지막으로 내부자 통제의 경우 교수 중심인지 교수 외 학내구성원이 참여하는지에 따라 총 6개의 거버넌스 구조를 도출해낼 수 있다.

그러나, 실제 각국의 거버넌스 유형을 살펴본 결과 현실적으로 존재하는 거버넌스 유형은 이보다는 다소 복잡한 것으로 나타났다. 또한, 교수 지배 대의기구 모형 및 내부자참여 대의기구형 모형이 전반적으로 퇴조하고 외부자 통제 이사회 모형이 새로운 지배 모형으로 자리잡아가고 있다는 점이 확인되었다(변기용, 2007).

(3) 국가 단위 거버넌스 모델

Shin(2018)은 거버넌스 주요 모델을 영-미 시스템, 유럽 시스템, 국가 중심 시스템 세 부류로 나누었는데 각각의 모델은 대학 내 분야별 주요 의사결정자에 있어 <표 2-3>과 같은 특징을 보인다.

<표 2-3> 대학 내 분야별 주요 의사결정자

	영국-미국 시스템	유럽 시스템	국가 중심 시스템
행정&재정	기관 관리자와 직원	공무원	국가&공무원

인사 (총장 임명)	이사회(미국) 위원회(영국)	교수	국가
학과 관련 사안	교수-총장 협의	학과장	국가, 공무원 & 교수들
해당 동아시아 국가	말레이시아, 싱가포르, 홍콩	일본, 한국, 대만	중국

출처: Shin(2018)

영국-미국 시스템의 경우 행정과 재정 부문에서는 기관 관리자와 직원이 주요 의사결정자로서 역할을 하며 반면 인사 부문에서 미국은 이사회, 영국은 위원회가 그 역할과 기능을 수행하고 있다. 영국-미국 시스템에서 학과 관련 사안은 교수-총장의 협의를 통해 이루어지는 특징을 보인다. 아시아 국가 중에서는 말레이시아, 싱가포르, 홍콩이 영국-미국 시스템을 따르는 것으로 분류된다.

유럽 시스템의 경우 기본적으로 유럽은 대학이 국가에 의해 설립·운영되고 있으므로 행정과 재정 부문에서 공무원이 의사결정자로서 역할을 수행한다. 총장 선출 및 인사 부문은 교수들이 의사결정자로서 큰 영향력을 행사하는 반면, 학과의 사안은 학과장이 주요 의사결정자인 것으로 나타났다. 한국을 비롯하여 일본, 대만이 이러한 유럽 시스템에 속한다.

마지막으로 국가 중심 시스템은 사회주의 국가에서 찾아볼 수 있으며 국가가 행·재정, 인사, 학과 관련 사안에 고루 개입하는 특징을 보인다. 중국의 대학 거버넌스에서 국가 중심 시스템의 특징을 찾아볼 수 있다.

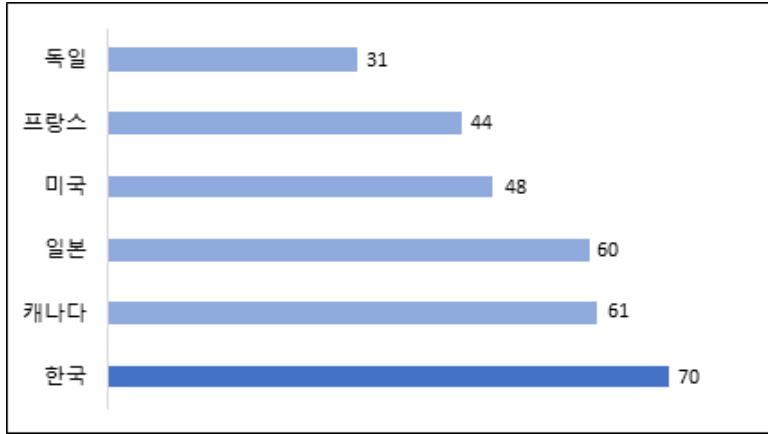
다. 외부 환경변화와 대학 거버넌스 제도

전통적으로 대학과 고등교육 기관은 공적 영역에 머물면서 공공선을 기반으로 한 자신들의 활동에 공적 자금을 제공받는 것을 당연하게 여겼

으나(Lynch, 2006), 1990년대 들어 급격한 변화를 겪으며 설립과 운영에 위협을 받고 있다. 지난 몇십 년 동안 대학은 소비자 지향적으로 변모하였고, 기업적 네트워크를 강조하게 되었으며, 대학의 공적 가치에 대한 관심은 심각하게 도전받고 있다(Lynch, 2006). 이는 어느 한 국가에만 국한된 것이 아니라 전 세계적으로 보편적인 현상으로 여겨진다. 이처럼 고등교육이 직면한 국제적 도전, 특히 대학 거버넌스 변화를 요구하는 경향성은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다(Hong, 2018; Mok & Jiang, 2018; Shin, Huang & Postiglione, 2015).

먼저, 고등교육의 대중화이다. 고등교육 진학률 증가의 여파는 단순히 재학생 수만 늘어나는 데에 있는 것이 아니라 직원과 교원 수 증가, 나아가 대학 졸업자 수가 늘어나고 이는 노동 시장에서의 인력 채용으로까지 연결된다(Hong, 2018; Mok & Jiang, 2016). 이처럼 고등교육의 대중화로 인하여 대학이 직면한 여러 가지 문제를 해결하는 데 있어 고등교육의 효율적인 거버넌스와 경영이 필연적으로 요구된다. 특히, 우리나라는 [그림 2-2]와 [그림 2-3]에서 볼 수 있듯이 OECD 국가 중에서도 대졸자 비율이 가장 높으며 이러한 팽창은 매우 짧은 시간에 급격하게 이루어진 것을 알 수 있다. 우리나라의 대학 팽창은 가히 고등교육의 ‘압축적’ 대중화라고 칭할 만하다.

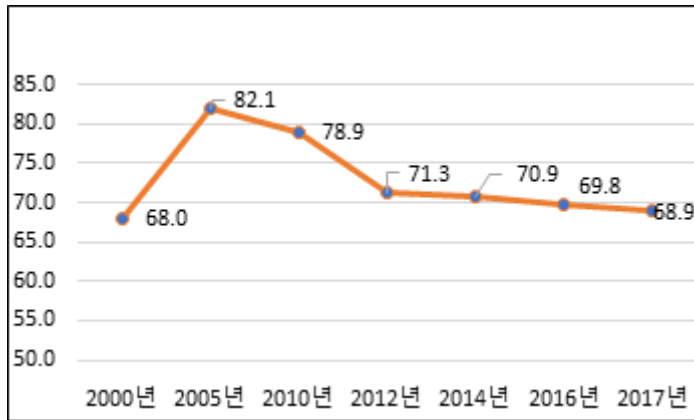
우리나라는 대학교육에 대한 수요가 폭발적으로 증가하자 1996년 ‘대학설립 준칙주의’를 시행하여 무분별하게 대학 설립을 허용하였다. 그러나, 곧바로 학령인구 감소라는 위기에 처하게 되었다. 학생 수는 점점 감소하는데 전체 대학의 입학 정원이 진학자 수보다 많은 상황에서 대학은 학생들을 유치하고 경쟁에서 살아남기 위해 좀 더 잘 가르치고 좀 더 잘 연구함으로써 대학의 가치를 높일 필요가 생겼다. 그리고 이를 위해 가장 먼저 요구되는 것이 대학 거버넌스 변화인 것이다.



1. 단위: %

2. 2016년 기준 25~34세 대졸 이상 학력자 비율

[그림 2-2] 국가별 대졸자 비율 (출처: OECD(2017))



1. 단위: %

2. 대학진학률은 고등학생이 전문대, 교육대, 일반대학 등 고등교육기관에 진학한 비율

[그림 2-3] 우리나라 대학진학률 추이(출처: 통계청)

고등교육이 직면한 두 번째 도전은 시장화이다. 국제화와 신자유주의 기조 하에서 국가의 재정적 부담을 줄이고 대학이 효과적이고 효율적인 경영을 제고하기 위해 시장화와 사유화가 이루어진다(Bray, 2000; Chan & Mok, 2001). 즉, 정부의 공적 재원이 감소하면서 시장화가 야기되었다. 정부는 대학들에 기업이나 산업과의 파트너십을 구축할 것을 독려하고 있으며 고등교육 기관은 공적 재원의 감소에 대한 대책 마련에 고심하고 있다. 고등교육의 시장화와 지식 사회라는 변화 속에서 고등교육, 산업, 정부의 'triple helix'라는 새로운 관계가 형성되었다(Etzkowitz, 1993; Etzkowitz & Leydesdorff, 1995). Slaughter(1997)는 고등교육의 시장화 경향을 '학문 자본주의(academic capitalism)'라고 개념화하였으며, Marginson & Considine(2000)은 '기업 대학(Enterprise University)'이라고 명명하였다. Slaughter(1997)가 대학을 시장 중심적인 가치를 쫓도록 만든 외부적 힘에 집중했다면, Marginson & Considine(2000)은 대학이 그러한 경향을 적극적으로 받아들이고 변화해나가는 형태에 주목하였다. 중요한 것은 결국 이러한 상황에서 대학은 시장 중심의 외부 환경에 적극 대응할 수 있는 총장 리더십과 거버넌스를 필요로 할 수밖에 없다는 사실이다.

고등교육이 직면한 마지막 도전은 국제화이다. 국제화를 위해 국가는 외부 환경으로서 국제적 환경이 필요로 하는 요구와 압력을 받아들이고 수용하는 역할과 기능을 할 수 있도록 변화해야 한다. 대학은 외국인 학생과 교수 채용 같은 이동과 교환을 포함하여 외국 고등교육기관과의 국제적 협력, 이를 위한 정부로부터의 재원 획득 같은 여러 전략 등을 추진한다. 이는 필연적으로 대학 거버넌스 변화를 요구하며 영어를 모국어로 하지 않는 대학들의 경우 특히 더 그러하다(Yonezawa, Akiyoshi & Shimmi, 2015).

대학은 이러한 상황 하에서 교육의 차별화, 연구의 상업화 등 각종 수단을 통해 경쟁하고 적응하도록 압력을 받고 있다. 이에 따라 각국은 법인화 등 신자유주의적 고등교육 정책을 추진하고 있다. 그렇다면 이러한 신자유주의적 고등교육 정책은 대학에 어떠한 영향을 미쳤을까? Shin(2018)에 따르면 법인화를 대표로 하는 신자유주의적 고등교육 정책이 적용된 상황에서 일본, 한국, 중국, 대만, 말레이시아 다섯 국가에 공통적으로 나타나는 특징은 다음의 세 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 경쟁적 재원의 증가와 대학의 미션 차별화이다. 일본 정부의 경우 국립대 재정을 매년 1%씩 감축하기로 하였고 따라서 국립대학들은 기업 활동 또는 재정 지원 정책의 경쟁을 통해 추가적인 외부 재원을 찾을 수밖에 없게 되었다. 대만 역시 각 대학에 운영비의 80%만을 제공하고 대학은 나머지 20%를 조달하기 위한 다른 방법을 마련해야 하는 상황에 직면해 있다. 이에 반해 한국 정부는 국립대의 재정을 감축하지는 않았지만 대신 재정 지원 사업을 통해 대학에 제공하는 사업비는 계속 증가한 반면, 국립대학에 지원하는 운영비는 거의 증가하지 않았다. 중국과 일본의 경우 경쟁적 재원의 증가는 대학별로 특성화 분야를 키우고 그 분야에 집중하도록 함으로써 대학의 차별화를 가져왔다.

둘째, 국가 권력 증가이다. 국가 주도의 재정지원사업 증가는 곧 국가 권력의 증가를 의미한다. 국립대 법인화 과정에서 설립한 이사회 역시 외부 인사가 대학 운영에 개입하도록 함으로써 대학 내부 인사들의 영향력을 감소하고 외부 인사, 즉 정부의 영향력을 증가하는 결과를 가져왔다. 보통 신자유주의 정책은 중앙 집권화를 벗어나는 분권화를 의미하지만, 대학 거버넌스에 있어 신자유주의 정책의 도입은 오히려 정부 중심의 중앙 집권화를 강화하는 역설적인 결과를 가져왔다.

마지막 특징은 대학 경영권 증가와 교수들의 영향력 감소이다. 정부

주도의 경쟁적 재정 지원 사업들이 증가하는 가운데 대학 총장은 각종 재정 지원 사업 계획서를 작성하고 재원 마련을 위한 대학 경영에 집중하게 된다. 특히, 총장들은 재원 분배 부문에서 강력한 권한을 행사한다. 또한, 각 국가는 교수 투표(직선제)로 총장을 뽑던 방식을 폐지하고 총장 추천위원회를 통해 총장을 선출하는 간선제로 전환하였으며 이는 교수들의 영향력을 감소시킨 것으로 보인다.

<표 2-4> 일본, 한국, 중국, 대만, 말레이시아 대학 거버넌스 개혁 비교

	일본	한국	중국	대만	말레이시아
총장 임명	총장추천위원회 (교수 참여)	총장추천위원회 (교수 참여)	국가 임명	총장추천위원회 (교수 참여)	국가 임명
의사 결정 기구	이사회	평의원회, 이사회	정치 권력	평의원회	이사회
재원 삭감	매년 1%	없음	없음	80% 지급(1998)	17% 삭감(2016)
국가 영향력	강함	강함	강함	강함	강함
총장 영향력	약하지만 증가	약하지만 증가	약하지만 증가	약하지만 증가	강함
교수 영향력	강하지만 감소	강하지만 감소	약하지만 증가	강하지만 감소	약함

출처: Shin(2018)

이상 논의한 바와 같이 외부 환경의 변화로 인해 대두된 신자유주의적 고등교육 정책은 고등교육의 대중화, 시장화, 국제화와 함께 대학에도 영향을 미쳤다. 대학은 미션을 차별화하고 거버넌스 역시 효율화할 필요성이 있다. 이사회를 대표로 하는 신자유주의적 고등교육 거버넌스 제도는 국가 권력을 증가시키고, 대학 집행부의 권한 또한 증가시키나 교수들의

영향력을 감소하는 결과를 가져올 것으로 보인다.

2. 국립대 거버넌스 제도

앞 장에서 살펴본 바와 같이 변화하는 외부 환경 속에서 국립대는 사립대와 동등하게 경쟁해야 하므로 대학 경쟁력 확보가 필수적으로 요구되지만 현재 국립대는 사립대만큼의 위상을 차지하고 있지 못하며 점점 경쟁력에서 밀려나는 양상을 보여준다. 이에 정부에서는 국립대 거버넌스 변화가 대학 발전에 핵심이라고 보고 대학총장선출제도의 간선제화, 국립대 법인화 및 이사회 설립, 대학평의위원회 설립 등 일련의 국립대 거버넌스 관련 정책을 추진해 왔다. 이 장에서는 대학총장선출제도, 국립대 법인화, 대학평의위원회 제도의 대략적인 연혁과 관련 선행연구에 대해 살펴해보도록 하겠다.

가. 대학총장선출제도

총장은 대학 내 최종 의사결정권자로서 대학 행정을 집행한다. 국립학교 설치령 제5조 2항은 총장이 「교무를 통할하고 소속 교직원을 감독하며, 학생을 지도하고 학교를 대표한다.」라고 규정한다. 대학이 대규모화되고 전문화될수록 총장이 결정해야 할 일이 늘어나고 그만큼 총장의 역할은 중요하다(강인수, 2001). 특히, 사립대학과 달리 학교의 설립이 국가인 국립대의 경우 국가가 대학 운영에 있어 모든 사안에 직접 관여하지는 않기 때문에 그만큼 총장의 역할 및 권한이 매우 크다. 따라서 총장을 어떻게 선출하느냐 또한 매우 중요한 문제가 아닐 수 없다(배영길, 2005). 최근 10년간 국립대학의 총장 선출 제도가 정부와 교육부에 의해

여러 번 바뀌어 왔으며 사립대학에서도 총장 선출 제도를 둘러싸고 구성원간 의견 대립이 있어왔다는 것은 이러한 사실을 잘 보여준다.

<표 2-5> 총장선출제도의 선출방식별 비교

선출 방식	방법	장점	단점
직선제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 구성원들의 직접 선거에 의하여 선정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학의 구성원의 의견이 제대로 반영 ○ 대학민주화, 자율화에 기여, 구성원의 참여의식 고조 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 득표운동 등으로 인한 대학의 권위와 풍토 훼손 ○ 교수 및 구성원들 간의 파벌 조성과 선거후유증 심각
간선제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직선으로 총장추천위원회 또는 총장 선출을 위한 대의원을 선출한 뒤 추천위 또는 대의원들의 직접 투표로 결정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직선제의 폐단을 완화시킬 수 있으면서 대학 구성원의 의사를 반영 ○ 미국 등 선진국의 일반적 제도로 오랜 경험을 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직선제보다 수가 적은 추천위 및 대의원을 대상으로 청탁 및 압력 사례가 심해질 수 있음 ○ 소수 대의원 간의 담합이나 편향성이 나타날 우려가 있음 ○ 대의원선출과정이 과열될 경우 직선제와 대동소이한 물의 가능성
상향식 절충제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 먼저 구성원 직접 투표로 5~6명의 총장 후보 선출 ○ 이사회에서 선출된 후보 중 득표에 관계없이 총장 확정 ○ 직선복수추천제 보완 형식이지만 임용권자의 선택의 폭 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수정된 민주적 방식으로 구성원들의 여망이 우대됨 ○ 임용권자의 의지도 제한적으로 보장됨. 조화와 균형의 원리에 적합 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 다소는 완화되지만 직선제의 폐단이 완전히 극복되지는 않음. 추천된 인사 중에서 선임할 수 있으나 득표수에 구애될 때에는 직선제와 다름없음 ○ 명제의 장점이 희

	을 넓힘		석됨
하향식 절충제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 먼저 이사회에서 5~6명의 총장 후보를 결정한 후 구성원들의 투표에 부쳐 최다득표자를 총장으로 확정 임명 ○ 후보자 인원이나 자격 등은 내규로 정함 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임명권자의 의지를 존중할 수 있으며 교수단의 의견도 제한적으로 반영됨 ○ 직선제나 완전임명제의 폐단이나 단점을 완화시킬 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 이사회 선임 시 5~6명을 동질적 후보로 내거나 또는 정략적으로 내정 제시할 가능성이 있음 ○ 구성원들의 지지를 받는 후보자가 의도적으로 배제되는 경우 교수단의 불만이 야기될 수 있음
완전 임명제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 총장추천위원회제도를 폐지하고 이사회 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대학의 설립이념에 부합된 적격총장 선임이 가능 ○ 직선제의 폐단이나 잡음을 줄일 수 있음 ○ 사립대학의 경우 재단의 지원의지 강화 효과 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국립대학의 경우 정치성이 가미될 가능성이 있음 ○ 재단의 횡포로 작용할 가능성과 대학의 자율성 약화 가능성 ○ 규모가 큰 대학일수록 직선제 도입을 위한 갈등 지속

출처: 신현석·주영달(2016)을 바탕으로 연구자가 재구성

<표 2-5>는 총장선출제도를 선출방식별로 제시하고 있다. 우리나라의 총장 선출제도는 크게 직선제, 간선제, 이사회 임명 세 가지로 나눌 수 있다. 직선제는 교수들이 전부 투표하여 총장을 선출한다. 최근에는 학생 및 직원의 참여가 점점 늘어나고 있는 추세이다. 간선제는 총장추천위원회를 구성하여 위원회에서 총장을 선출하는 방식이다. 이사회 임명은 대부분의 사립대에서 택하고 있는 것으로 이사회에서 직접 총장을 임명하는 방식이다. 이사회 임명도 구성원이 후보자를 선출하고 이사회에서 최종 결정하는지, 아니면 이사회에서 후보자를 선출하고 구성원이 투표를

통해 최종 당선자를 선출하는지에 따라 상향식 절충제와 하향식 절충제로 나눌 수 있다.

다음으로는 국립대 총장 선출제도 변화 과정에 대해 살펴보겠다.

<표 2-6> 국립대 총장 선출제도 변화 과정

날짜	법적 근거	방법	특징
1953. 4. 18.	교육공무원법 (법률 제285호)	교수회 동의	직선제
1961. 9. 1.	교육에 관한 임시특 례법(법률 제708호)	문교재건자문위 원회자문	대학 구성원 제 외
1963. 12. 5.	교육공무원법 (법률 제1463호)	인사위원회 자문	대학 구성원 제 외
1988. 4. 16.	문교부 지침	총장임용추천위 원회	직선제
1991. 3. 8.	교육공무원법 (법률 제4348호)	대학내 자율추천	직선제
1991. 8. 8.	교육공무원임용령 (대통령령 제13448호)	총장임명추천위 원회	간선제(추천위원 회 선정) 또는 직선제(대학교원 의 합의된 의사)
2005. 5. 31.	교육공무원법 (법률 제7537호)		- 간선제 유도 또는 직선제로 인한 폐단 규제
2010. 9. 29.(1단계) 2012. 1. 27.(2단계)	교육부 국립대학 선진화 방안 추진	총장임용추천위 원회	간선제 선정을 재정 지원사업과 연계하여 유도함
2012. 5. 7.	교육공무원임용령 (대통령령 제23767호)	대학의 장 임용추천위원회 구성	- 해당 대학의 교직원, 학생 및 해당 대학 외의 인사 중 해당 대 학이 정하는 바 에 따라 10명 이

			<p>상 50명 이하의 위원으로 구성하 되, 외부 위원은 전체 위원의 4분 의 1 이상이 되 어야 한다</p> <p>- 직선제와 간선 제가 모두 법률 상 존재하나 간 선제로 유도함</p>
2016. 8. 4.	교육공무원임용령 (대통령령 제27418호)	추천위원회 구성 확대	<p>- 교원, 직원, 재 학생, 졸업생, 대학의 발전에 기여하였거나 교육·연구 또 는 대학 운영 에 관한 학식 과 경험이 풍 부한 사람이 참여하도록 함</p>
2017. 8.	교육부 국립대학 총장 임용제도 운영 개선방안	총장후보자 선정방식 자율권 보장	<p>- 후보자 선정방 식과 각종 재 정지원사업 연 계 폐지</p> <p>- 대학이 순위를 정하여 후보자 를 추천한 경 우 대학의 의 사결정 존중</p>

출처: 김갑석(2017)과 교육부(2017) 자료를 토대로 연구자가 재구성함

최초의 국립대학 총장 선출은 1953년 4월 18일에 제정된 「교육공무원
법(법률 제285호)」에 의하여 교수회의 동의를 받아 문교부 장관의 제청

으로 대통령이 임명하는 방식을 택하였다(제8조 제1항). 교수회는 일반적으로 대학을 단위로 하여 학장, 교수, 부교수, 조교수로 구성하지만 총장, 부총장을 추천하는 경우는 교수 전원으로 교수회를 구성한다(동조 제3항).

그러나, 1961년 5. 16 군사정변 이후부터 1987년 이전까지는 총장 선출에서 대학 구성원의 참여가 배제되고 위원회의 자문을 거쳐 문교부 장관의 제청으로 대통령이 총장을 임명하도록 규정하였다(김갑석, 2017).

1987년 6. 29 선언 후 사회 전반적으로 민주화에 대한 열망이 강해지자 대통령 직선제와 연계하여 대학에도 총장직선제를 요구하는 목소리가 커졌고 그 흐름 속에서 교수 협의회가 재출범하였다(김갑석, 2017; 성낙인, 2007). 이에 1987년 목포대학교를 시작으로 하여 1988년 1월 전남대학교 등 교수들이 직선제로 총장을 선출하는 사례가 늘어나기 시작했다(교육부, 2017; 김갑석, 2017). 1988년 4월 16일 문교부는 총장임용추천위원회를 구성하여 총장후보자를 복수로 추천하도록 하였으며 이후 총장직선제는 관행화되었다(김갑석, 2017).

대학 내 총장 후보자의 자율추천이 비로소 법제화된 것은 1991년 3월 8일 「교육공무원법(법률 제4348호)」이 개정되면서부터이다. 해당 법 제24조 제1항은 “대학의 장은 해당 대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다.”라고 규정한다. 이를 위해 대학은 대학의 장 임용추천위원회를 두며, 추천위원회는 추천위원회에서의 선정 혹은 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정 중 대학에서 정하는 바에 따라 대학의 장 후보자를 선정하여야 한다(동조 제3호).

이 조항을 근거로 이후 국립대학의 총장 선출은 모두 직선제로 시행되었지만 이를 총장 직선제의 직접적인 근거조항으로 보기는 어렵다. 역으로 이 조항은 간선제의 근거조항도 될 수 있기 때문이다(성낙인, 2007).

실제로 2005년 5월 6일 김진표 교육인적자원부 장관은 교원합의제의 폐단을 지적하며 추천위원회 선정을 원칙으로 하는 총장임용제도 개선 방침을 발표하였다(김갑석, 2017).

그러나, 이명박 정부 들어 교원합의제가 파벌형성, 선거과열, 공약 남발 등 여러 가지 폐단을 갖고 있다는 지적이 계속해서 제기되자 2010년과 2012년 두 차례에 걸쳐 국립대학 선진화 방안을 발표하였다. 2011년부터는 매년 대학평가 결과 하위 15%에 해당하는 대학을 ‘구조개혁 중점추진 국립대학’으로 지정하여 강도 높은 구조개혁을 단행하기로 하였다. 평가 지표는 크게 성과 관련 지표와 여건 관련 지표로 나뉘었다. 성과 관련 지표에는 취업률, 재학생 충원율, 국제화를, 여건 관련 지표로는 학사관리 및 교육과정 운영, 장학금 지급률, 학생 1인당 교육비, 등록금 인상 수준, 대입전형 지표 등을 활용하였다. 그러나, 평가 결과와 관계없이 총장공모제, 특성화, 학점교류 시스템 활성화 등 자체적인 구조개혁 방안을 수립하여 발표한 8개 교대 및 교원대는 구조개혁 중점추진 대상에서 제외되었다(교육과학기술부, 2011. 9. 23 보도자료).

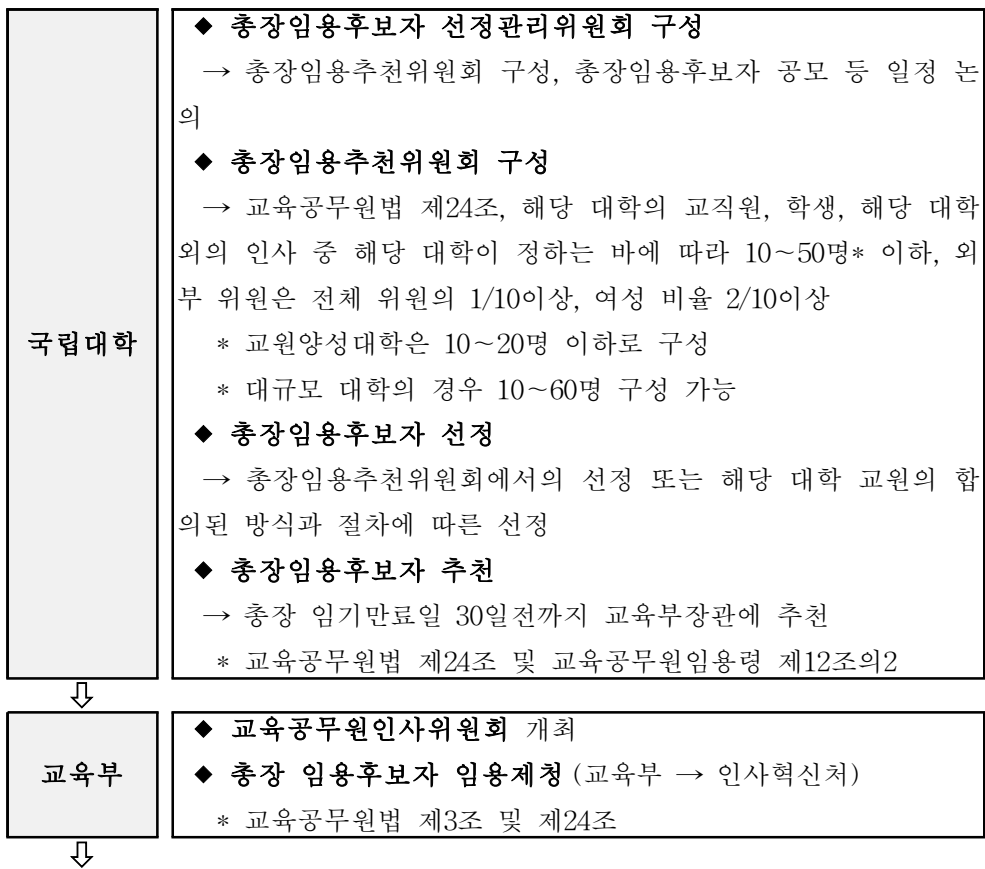
또한, 동일한 지표를 활용한 교육역량강화사업에서도 총장직선제를 유지하기로 결정한 경북대, 인천대, 부산대, 전남대는 지원을 받지 못하였고 총장직선제를 유지하는 대학 중에서는 전북대가 최저 금액인 14억원을 받는 데 그쳤다. 이에 반해 총장직선제를 개선하기로 하거나 교육과학기술부와 MOU를 체결한 대학은 24억원에서 최대 42억원의 예산을 지원받았다(김종성, 2013). 이는 교육부가 대학평가를 총장 선출 제도 개선을 위한 도구로 활용하였음을 알 수 있다.

2012년 5월 17일에는 「교육공무원임용령(대통령령 제23767호)」가 개정되어 대학의장추천위원회에 교수, 직원, 학생, 외부인사를 포함하도록 하였으며, 외부위원의 1/4 이상 참여를 의무화하였다.

일련의 과정을 거치면서 이명박 정부 하에서 부산대학교를 제외한 국립대학교의 총장 선출 제도는 모두 간선제로 전환되었다. 그러나, 2017년 문재인 정부가 출범하고 2017년 8월 「교육부 국립대학 총장 임용제도 운영 개선방안」에서 후보자 선정방식과 각종 재정지원사업 연계 폐지하고 대학이 순위를 정하여 후보자를 추천한 경우 대학의 의사결정을 존중한다는 내용이 발표되었고, 향후 총장 선거를 치를 대학들은 다시 직선제로 전환하는 상황이다.

현재 국립대학의 총장 임용 절차는 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 국립대학 총장 임용 절차



국무회의	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 국무회의 심의·의결 (인사혁신처장 제안) ◆ 인사혁신처, 임명장 및 대통령 재가 서식 작성 * 헌법 제89조 (국무회의 심의사항)
↓	
대통령	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 대통령 재가 ◆ 임명장 수여 (통상 국무총리가 전수)

출처: 교육부(2017. 1. 2 보도자료)

총장선출제도에 관한 선행연구는 크게 국립대의 총장선출제도, 사립대의 총장선출제도, 그리고 외국의 총장선출제도에 관한 연구로 나눌 수 있다.

강원근(2001)은 대학 운영 시스템 개선을 위한 총장선출 방법에 관한 연구에서 한국 대학의 총장 선임 방법으로서 대학의 모든 관련 구성원이 추천위원회를 구성하여 총장을 선출하는 완전 간접 선거제도를 제안하였다. 이 방법에 의하면 제1차 선출과정에서는 대학 안과 밖의 정부 및 재단을 포함한 선출위원회를 구성하여 일정한 수의 총장예비후보를 추대하고, 제2차 선출과정에서는 대학 내 교수, 학생, 직원으로 구성된 추천위원회에서 최종 1명을 선출한다. 그러나, 추천위원의 자격과 구성비율은 대학의 특성과 상황에 따라 자율적으로 정하도록 한다. 다만, 무엇보다 중요한 것은 대학은 건학이념과 대학 발전을 위해 유능한 총장을 선임할 수 있는 방안을 장기적인 관점에서 전문적 연구를 통해 개발해야 한다는 것이다.

한국교육개발원(2005)은 국립대학 총장선출제의 문제점을 검토하고 개선방안을 제시하는 정책연구를 시행하였다. 연구에 따르면 국립대 총장선출제의 문제점으로 크게 총장선출에 있어서 대학공동체의 의견 수렴 미흡, 총장직의 성격과 역할의 혼란, 내부구성원 위주의 선발로 인한 총장직의 보직화, 단위기관으로서 국립대학의 법적 지위 취약을 지적한다.

이에 국립대학 총장선출제도는 대학공동체의 참여를 보장하고, 총장으로서의 책임자를 개방적으로 모집하여 효과적으로 선출하며, 총장직의 역할과 성격을 재정립하는 방향으로 이루어져야 한다고 제언한다. 무엇보다도 국립대학의 취약한 법적 지위를 개선하기 위한 방법으로 국립대 법인화가 병행되어야 한다고 강조하였다.

김종성(2013)은 총장직선제 폐지 후에도 총장후보 결정에 중요한 역할을 하는 총장임용추천위원회 구성 비율을 놓고 대학 내홍이 격화되는 등의 모습을 보이자 국립대학 총장이 갖추어야 할 자질과 요건을 제시하고, 다양한 선임제도의 장단점을 분석하는 연구를 수행하였다. 저자는 총장 선출 과정을 크게 준비단계, 압축단계, 선정 및 추천 단계로 나누고 다음과 같이 제안하였다.

먼저, 준비단계에서는 응모형과 함께 유능하고 명망있는 외부인사를 영입하기 위한 초빙위원회를 둘 것을 제안한다. 초빙위원회 역시 내부인사와 외부인사를 고루 포함한다. 압축단계에서는 심사에 의한 압축 후 선호도 조사를 실시한다. 모든 구성원을 대상으로 하는 것은 비효율적이고, 대표성을 잃은 표본은 민주적이지 않기 때문에 효율성과 민주성을 모두 충족할 수 있도록 교수는 학문분야별 또는 단과대학별로 직원은 직종별로 계층표본추출을 한다. 민주성 확대의 측면에서 학생의 참여도 고려해볼 수 있다. 마지막으로 선정 및 추천단계에서 필요한 추천위원회도 구성원 인구비례에 따라 민주적으로 구성한다. 교수, 직원, 학생, 외부위원 등으로 구성하되 각 대학의 상황과 필요에 의해 결정한다.

신현석·류수형·김혜연(2016)은 국립대학 총장선출제도의 현황을 정부별로 살펴본 연구에서 대학의 교육·연구 분위기 훼손, 각종 공약 남발 등의 총장직선제가 야기하는 폐해를 방지하기 위해 이명박 정부는 총장간선제를 도입하였으나 이는 총장에게 합법적인 경영 압박을 제도화하여

사실상 국립대학 통제권을 확보하려는 것이라고 주장하였다. 또한, 정부가 총장직선제 폐지를 각종 재정지원사업과 관련시킨 것 역시 대학으로 하여금 총장간선제를 받아들이게 하는 강력한 요인으로 작용하였다. 교육부는 각 대학이 간선제를 통해 선출한 총장 후보에 대해서도 임명을 보류하는 등 국립대를 강하게 통제하였다.

이러한 교육부의 총장간선제 도입은 여러 가지 쟁점을 야기하였다. 교육공무원법에는 총장 선출이 직선제와 간선제 둘 중 어느 방법으로든 가능하게 되어 있다. 반면, 교육공무원임용령 제12조를 개정하여 직선제가 사실상 효력이 없도록 함으로써 법령간 상충이 발생하였다. 또한, 교육부가 총장 임명을 보류하여 총장 공석이 장기화되자 학내 분열이 야기되고 대학 구성원과 교육부는 대립 양상을 띠었다.

연구자들은 이를 해결하기 위해 뚜렷한 사유 없는 총장임용의 거부를 비판하며 총장임용절차의 정상화를 제안한다. 또한, 근본적으로는 국립대 총장의 역할과 자질에 대한 재정립이 필요하며 총장 선출에 있어 학내 구성원의 참여권이 보장되어야 한다고 강조한다. 이를 위해서는 무엇보다 대학구성원이 참여할 수 있는 의사결정체계가 마련되어야 한다.

사립대학의 경우 아무래도 총장 선출은 이사회를 통한 재단 임용방식이 압도적이기 때문에 이에 대한 연구가 많지는 않다.

신현석(2012)은 사립대학 총장선출의 권한과 범위, 후보 자격과 임기, 선출 방법과 절차 등 세 가지 영역에서 문제점을 분석하고 바람직한 방향과 과제를 탐색하였으며, 신현석·주영달(2016)은 사립대학 총장 선출에 있어 무엇보다도 가장 큰 문제는 구성원의 참여가 원천적으로 배제되고 있는 것이라고 지적하고 있다. 위 두 연구 모두 사립대학의 총장 선출에 있어 대학 구성원들의 참여권을 헌법적으로 보장함과 동시에 실질적으로 그러한 권한이 행사될 수 있도록 제도적 장치를 마련함으로써 협력적 거

버너스를 이루는 것이 매우 중요하다는 점을 강조하고 있다는 특징이 있다.

위의 두 연구가 사립대학 총장 선출 제도의 실질적 개선에 초점을 두고 있다면 이창현(2018)의 연구는 사립대학 총장 및 총장 선출제도에 대한 사립대학 교수의 인식에 대해 분석하고 있다. 사립대학 교수 479명의 응답을 분석한 결과, 사립대학은 기본적으로 사립대학이 법인에 의해 사적으로 운영되며 민주적 운영이 이루어지지 않고 있다고 인식하는 것으로 나타났다. 총장 자격에 있어서는 산학발전 요인이 가장 중요하다고 평가하였다. 사립대학 총장 선출 제도의 ‘구성원 대표성’, ‘법인 이사회로부터의 자율성’, ‘현재 총장의 의견수렴성’은 5점 만점에 각각 1.87점, 2.14점, 2.08점으로 평균 이하의 점수를 매겼다.

이상 총장선출제도에 관한 선행 연구들을 살펴보면 국립대학의 경우 총장선출제도가 지나치게 정치화되고 각종 폐해를 야기함에 따라 교육부에서 주도적으로 개선 방안을 적극 모색하는 연구를 시행하였다. 실제로 국립대학의 총장선출제도는 여러 차례 변화를 겪었으며 직선제로 자리 잡은 듯한 선출제도가 이명박 정부 들어 간선제로 바뀌고 문재인 정부에서 다시 대학 자율로 시행되어 대부분의 대학이 직선제로 다시 선회하면서 아직도 정착되지 않은 모습을 보인다. 사립대학의 경우 대다수가 이사회 임명제를 시행하고 있지만 대학 구성원의 참여를 보장하는 방향으로의 개선점을 모색하고 있는 상황이다.

나. 국립대 법인화와 이사회

1987년 말 전두환 정권의 교육개혁심의위원회의 「교육개혁종합구상」 보고서에서 장기적으로 국립대학 전체를 법인화하여야 한다고 제안함으

로써 국립대학 법인화에 대한 논의가 처음 시작되었다(박정수 외, 2008; 윤권수·양성관, 2015). 곧 이어 1988년 서울대가 장기발전계획에 법인화를 포함시킴으로써 논의가 구체화되는 듯하였으나 한동안 지지부진하였다. 한참 후 1995년 문민정부의 5.31 교육개혁방안에서 원하는 국립대학 중심으로 특수법인화를 하겠다는 내용이 발표되면서 법인화 논의가 다시 수면 위로 떠올랐다. 국립대학 법인화 추진과정을 자세히 살펴보면 아래 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 국립대학 법인화 추진과정

시기	주요정책 내용
1987년 1월	교육개혁심의회 ‘교육개혁종합구상’ 보고서에서 장기적으로 모든 국립대학의 특수법인을 권장하면서 국립대학 민영화에 대한 논의가 시작됨
1988년	서울대가 법인화를 장기발전계획에 포함시킴
1989년	‘국립대학 특별회계제도’(안) 제시
1995년 5월	‘5.31 교육개혁방안’에서 원하는 일부 국립대학의 특수법인화 방안 발표
1996년 6월	교육부와 한국교육개발원의 ‘신경제 장기구상’ 중 교육부문 과제에서 2000년 이후 국립대를 특수법인화 혹은 공립화·민영화 하겠다고 발표
1997년 9월	교육부 ‘국립대학특별회계법(안)’ 및 ‘동법시행령(안)’ 입법예고 후 유보
1999년 3월	‘교육발전 5개년 계획’에 국립대학 특별회계제도 등 대학의 자율운영체제가 도입되는 경우 가칭 ‘대학이사회’를 설치한다는 내용 포함
2000년	‘국립대학발전계획’에 ‘국립대학특별회계법 및 동법시행령’ 제정 예고
2002년	‘대통령 업무보고’를 통해 ‘국립대학운영에 관한 특별법’ 도입 방침을 밝힘
2002년 6월	기획예산처에서 대학회계보다 법인화 요구

시기	주요정책 내용
2002년 11월	한나라당 황우여의원이 ‘국립대학운영체제 개선에 관한 특별법안’을 대표 발의해 구체화되었으나 무산됨
2003년 8월	대통령 업무보고에서 ‘교수회 합법화’, ‘국립대학 총장 선출 방식 자율화’, ‘국립대 자율적 운영권 강화’ 등을 내세움 ‘참여정부교육개혁 5개년 로드맵’에서 국립대특별회계제도, 대학이사회 설립 구상, 2004년까지 ‘국립대학운영에 관한 특별법’ 제정을 밝힘
2004년 4월	교육인적자원부 ‘학벌주의 극복 종합 대책’에서 ‘대학서열 구조 개선 및 지방대학’ 육성 방안의 하나로 중장기적으로 국립대 공익법인화 주장
2004년 12월	‘국립대학 구조조정 개혁안’에서 국립대학 회계제도 개편, 지배 구조 개선을 내용으로 2005년 ‘국특법’ 입법 예고
2005년 5월	‘특성화를 위한 대학혁신방안’에서 ‘국립대학의 자율적 선택에 의한 특수법인화 방안’ 대통령 보고
2005년 7월	대교협 총장 세미나 참석자 기자간담회에서 교육부총리가 국립대학법인화 방침을 밝힘
2005년 8월	‘대학구조개혁특별법’의 사립대학 구조개혁에 대한 이견을 반영하여 ‘국립대학운영체제에관한특별법(명칭변경)’으로 추진
2005년 9월~ 2006년 4월	울산국립대(2005. 9. 16), 인천시립대(2006. 4. 3) 각각 특수법인으로 신설·전환하기로 MOU 체결
2005년 11월	‘대학특성화 추진방안’을 통해 국립대학의 특성화를 위한 구조 개혁 차원에서 선택적 특수법인화 추진
2006년 9월	‘국립대학의 자율적 선택에 의한 특수법인화 추진경과 및 향후 추진계획’ 발표
2006년 11월	‘자율선택에 따른 국립대학법인화를 위한 공청회’를 통해 ‘국립대법인의 설립·운영에 관한 특별법(안)’ 발표
2006년 12월	국회교육위업무보고에서 「법인화추진현황」 보고
2007년 3월	‘국립대법인 울산과학기술대학교 설립·운영에 관한 특별법’ 국회통과(2007. 3. 6)

시기	주요정책 내용
	‘국립대학법인의 설립·운영에 관한 특별법(안)’ 입법예고(2007. 3. 9)
2007년 6월	‘국립대학법인의 설립·운영에 관한 법률안’이 국무회의 통과 후 정부 제안으로 국회에 제출되었으나 국회 임기 만료와 함께 폐기
2008년 11월	국무회의에서 ‘국립대학 재정회계법’ 국회 제출
2009년 2월	교과부, ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안’ 입법예고
2009년 3월	국립대학법인 울산과학기술대학교 개교
2009년 7월	‘2009년 국립대학 구조개혁 추진계획(안)’을 통해 동일 권역 내 3개 이상의 국립대학이 단일의 의사결정체제를 구성하여 특성화를 추진하고 3년 이내에 단일 법인으로 전환하는 새로운 형태의 통·폐합 지원 대책 제시
2009년 12월	국무회의에서 ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안’ 의결 및 국회 제출
2010년 3월	‘2010년 국립대학 구조개혁 추진계획’을 통해 동일 권역 내 2개 이상의 국·공립대학이 MOU 체결 등을 통해 공동의사결정체제 구축·운영하여 유사·중복 영역의 통·폐합 및 대학간 기능조정을 추진하고 단일 법인으로 전환하는 방안 제시
2010년 6월	‘국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률안(조전혁 의원)’ 제출
2010년 8월	‘국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률안(최재성 의원)’ 제출
2010년 9월	‘국립대학 선진화 방안: 운영체제 효율화를 통한 국립대학 경쟁력 강화’ 발표
2010년 12월	‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안’ 국회통과 및 공포
2011년 9월	‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률 시행령’ 제정·공포
2011년 12월	서울대법인 정관 인가, 서울대법인 이사·감사 취임 승인, 서울대법인 설립등기 및 교직원 신분 전환

시기	주요정책 내용
	‘국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률안 통과

출처: 박정수 외(2008), 한국교육개발원(2012)을 바탕으로 연구자가 재구성

한국교육개발원(2012) 자료에 따르면 우리나라의 국립대 법인화 추진의 목적은 크게 두 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 세계적인 대학으로 발전하기 위한 대학의 자율성 확보이다. 정부의 일방적인 규제와 무조건적인 지원은 대학 조직 운영의 경직성을 야기하고 대학의 특성화와 수월성 추구에도 바람직하지 않다. 국립대 법인화를 통해 대학에 자율권을 부여함으로써 대학 발전을 도모하고자 하는 것이다.

둘째, 획기적인 재정 확충과 교육·연구역량 강화이다. 법인화를 계기로 대학 자체적으로 모금 활동을 벌이고 기부금을 확충하며, 수익사업 활성화, 산학협력과 기술 이전, 전략적 투자 등을 통해 획기적인 재정 확충 방안을 모색하도록 하려 함이다.

즉, 국립대 법인화는 일본 등 다른 나라의 사례를 보더라도 정부의 법인 국립대 재정 지원을 줄이고 대학 스스로 재정적으로 자립하거나 경쟁을 통해 재원을 확보하도록 함으로써 대학이 자율성을 획득하고 집행부 중심의 하향식(top-down) 의사결정구조를 확립하도록 한다.

그러나, 정부가 내세우는 이러한 법인화의 기대 목적과는 달리 법인화에 반대하는 사람들은 법인화 이후 정부 인사가 이사회 구성원으로 참여함으로써 오히려 국가의 간섭과 통제가 강화될 것이라고 우려하였다(이필남 외, 2010; 이필남, 2011).

실제로 우리나라의 사례를 보면 법인화 이후 일정 기간 오히려 국가가 안정적으로 재정을 지원해주는 모습을 보여준다. 이것이 가능했던 것은

오랜 기간 정부 차원에서 법인화를 추진해 왔음에도 불구하고 실질적인 성과가 없었던 상황에서 상징적인 차원에서라도 서울대 법인화가 필요했던 정부가 안정적인 재정 지원이라는 서울대의 요구를 받아들였기 때문인 것으로 보인다(윤권수·양성관, 2015). 서울대 법인화 이후 달라진 주요 내용은 <표 2-9>와 같은데 법인화의 가장 주요한 특징은 재정적 자립 없는 법인 설립이라고 할 수 있다.

<표 2-9> 서울대 법인화 이후 달라진 주요 내용

구분	법인화 이전	법인화 이후
의사결정 구조	정부기관으로서의 국립대학 체제와 학장회의, 평의원회, 기성회 중심의 의사결정 구조	외부인사 절반 이상이 참여하는 이사회가 최고의사결정권을 가짐
총장선출	총장후보자초빙위원회에서 선출한 3-4인의 총장후보를 대상으로 교직원 직선제 방식	총장추천위원회의 추천으로 이사회 에서 선임하는 간선제 방식
교직원 신분	공무원, 기성회직원	법인직원
교직원 연금	공무원연금 및 국민연금	설립당시 공무원 교직원은 20년 간 공무원 연금 적용 설립당시 기성회 직원 및 법인화 후 신규 직원은 사학연금 적용
조직 설치	서울대설치령 등 각종 법령 의 범위 내에서 가능함	정관이 정하는 바에 따라 대학 자율적으로 가능함
예산지원 및 운영	- 항목별 예산지원 방식 - 국고와 기성회회계 이원 화	- 총액예산 지원방식으로 출연금 - 대학법인회계로 일원화
서울대 재산	국가에서 인정한 국유재산을 관리 이용	관리 국유재산을 무상으로 양도 받음
수입사업	국유재산법에 따라 아주 제한	- 교육·연구활동에 지장이 없는

구분	법인화 이전	법인화 이후
	한적임	범위에서 각종 수익사업 가능 - 학교채 발행 가능
대학운영 평가	대학 운영에 대한 평가 규정 없음	- 4년 단위의 계획을 수립·시행 - 정부는 운영성과를 행정·재정 지원에 반영
대학의 사회적 책무	별도의 규정 및 보장 장치 없음	기초학문 등의 보호육성과 학생의 학비 부담 최소화를 법률로 보장함

출처: 윤권수·양성관(2015)

국립대 법인화 관련 연구는 국립대 법인화 전과 직후에 상당수 이루어졌다. 선행연구로는 우리나라보다 먼저 국립대 법인화를 추진한 일본과 싱가포르 등에 대한 연구가 있고(양호석, 2013; 이시우, 2016; 이필남, 2011). 법인화 과정에서 거버넌스 전환 과정과 교수들의 인식에 관한 연구들이 있다(이승복·이상돈, 2012; 이필남 외, 2010).

이필남(2011)은 우리보다 먼저 법인화를 시행한 일본과 싱가포르 사례가 우리나라 법인화 정책에 주는 시사점을 탐색하였다. 일본과 싱가포르 법인화는 추진배경에 있어 차이를 보이는데 일본의 경우 국가 재정 절감 및 행정 개혁 차원에서 법인화를 추진한 반면, 싱가포르는 대학 경쟁력 제고를 위해 법인화를 추진하였다. 정책 내용을 재정, 조직·인사, 성과평가로 나누어 살펴본 결과 거버넌스 부문에서는 양국 모두 대학 외부인을 포함하는 이사회를 구성하는 개방형 의사결정구조를 취하는 것으로 나타났다.

양호석(2013)은 일본 국립대학법인화 과정에서 나타난 총장선출제도의 변화 및 특징을 분석하고 있다. 일본 국립대학은 원래는 교원 중심의 총장 선출이 관행으로 되어 있었으나 법인화 과정에서 학내외 인사로 구성

되는 총장선출회의가 실질적인 권한을 행사하는 선출회의형으로 바뀌었다. 그러나 문부과학성은 대학구성원의 의사를 존중해야 한다는 입장을 표명하고 있어 총장선출방식이 법인화 이전의 교원 중심 투표로 회귀할 가능성을 시사하고 있다.

이시우(2016)는 한국, 독일, 일본의 국립대 법인화를 법적인 차원에서 분석한 연구를 수행하였다. 분석 결과에 따르면, 한국에서는 국립대 법인화 이후 대학이사회가 출범하였지만 과거보다 평의원회 권한이 강화되었다는 점에서 국립대 법인화가 정부나 학교당국의 강압적인 정책 추진 결과는 아니라는 것을 알 수 있다. 독일의 경우에도 역시 재단법인 전환 이후 대학의 운영구조 중심이 대학이사회로 옮겨가는 것을 알 수 있었다. 일본의 경우에는 대학구성원의 참여보다는 총장의 권한을 강화함으로써 강력한 리더십을 바탕으로 대학경쟁력을 제고하려는 특징을 엿볼 수 있다. 이처럼 한국, 독일, 일본의 사례를 통해 보았을 때 국립대학 법인화는 과거 대학구성원 중심에서 이사회 또는 총장 중심으로 거버넌스가 변화하는 계기가 되었음을 알 수 있다.

이필남 외(2010)는 국립대학 법인화 추진 전에 이에 관한 국립대 구성원의 인식을 살펴보기 위해 전국 37개 4년제 국립대학의 교직원과 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과 응답자들은 국립대 운영의 문제점에 대해서는 동의하나 그 해결책이 법인화라는 데에는 부정적이었고, 법인화 추진 과정이 민주적이지 않다고 평가했으며, 그 내용 또한 국립대 운영의 문제점을 해결하기에 적합하다고 생각하지 않은 것으로 나타났다.

이승복·이상돈(2012)은 거버넌스를 대학의 자율성과 책무성의 관점에서 조망하고, 서울대학교 법인화 과정 사례 분석을 통해 바람직한 대학 거버넌스와 이해관계자들의 결정이 이루어지는 방식을 분석하고 있다.

연구자들에 따르면 서울대 법인화 과정에서 나타난 거버넌스 관련 주요 쟁점은 이사회 구성 및 역할, 총장 선출 방식, 평의회 위상 및 구성 등이었다. 총장을 중심으로 한 법인 설립준비위원회, 평교수 중심의 교수 협의회 및 서울대 법인화반대 공동대책위원회, 공식적인 학내 최고 의결 기구인 대학평의회, 직원을 대표하는 서울대 노동조합 등 주요 이해관계자들이 자신들의 뜻을 관철시키기 위해 다각도로 노력을 기울인 것으로 나타났다.

이상 법인화에 관한 선행연구들은 법인화 이전과 직후에 이루어진 것으로 법인화가 이루어진 지 상당한 시간이 흐른 지금 이사회가 당초 기대했던 대로 역할을 수행하고 있는지 점검해볼 필요가 있다. 또한, 몇몇 신문 기사에서 이사회 운영의 문제점에 대해 지속적으로 문제를 제기하고 있으나¹⁾, 이를 구체적으로 드러내고 국립대 조직 문화 및 구성원의 의식과 관련하여 살펴본 연구는 아직 없는 상황이다.

다. 대학평의회

학문의 자유를 위해서는 대학자치가 필수적으로 보장되어야 하며, 대한민국 헌법은 대학자치를 학문의 자유와 대학의 자율성으로 보장한다. 대학자치는 인사, 학사, 질서, 재정, 시설 등 대학운영에 관해 대학 스스로 자율적으로 결정할 수 있는 것을 의미하는데 이를 담보할 수 있는 대학자치기구가 바로 대학평의회이다(김종성, 2015; 최상한·김봉준, 2018). 대학평의회는 대학 교수 및 직원의 이해를 대표하며 이사회나 총장의 독선을 견제할 수 있는 기구라는 점에서 대학 거버넌스의 핵심

1) 창비주간논평, “서울대 이사회는 비밀조직인가”(2014.08.13.), 한국경제, “‘최순실 불똥’ 튼 서울대 이사회”(2016.10.08.), 대학신문 “법인화 이후의 서울대, 기로에 선 거버넌스”(2017.10.15.),

구성요소라 할 수 있다(이승복·이상돈, 2012).

<표 2-10> 국립대 대학평의위원회 설치 관련 법령 변화 과정

날짜	법적 근거	특징
1949. 12. 31	교육법 (법률 제86호)	- 심의기구
1952. 4. 23	교육법시행령 (대통령령 제787호)	- 평의원의 수는 15인 내외로 하되 외부인은 1/3 이내로 임명 - 평의위원회 심의사항을 아래와 같이 규정 1. 대학 또는 부설기관의 설치와 폐지에 관한 사항 2. 학부 또는 학과의 설치와 폐지에 관한 사항 3. 학칙 기타 제규정의 제정과 변경에 관한 사항 4. 기타 중요한 사항
1959. 1. 13	교육법시행령 (대통령령 제1430호)	- 단과대학 학장에 대학원장을 포함 - 평의위원회 심의사항을 아래와 같이 변경 1. 대학 또는 부설기관의 설치와 폐지에 관한 사항 2. 학부, 학과 또는 강좌의 설치, 폐지, 운영과 그 교원조직에 관한 사항 3. 학칙 기타 제규정의 제정과 변경에 관한 사항 4. 연구비, 장학금 기타 제보조금의 지급에 관한 사항 5. 기타 중요한 사항
1971. 10. 7	교육법시행령 (대통령령 제5914호)	- 평의원수를 30인 이내로 늘림
1987. 11. 24	교육법시행령 (대통령령 제12280호)	- 평의원수를 40인 이내로 늘림 - 단과대학장 외 보직교수(부총장, 대학원장, 교무처장 및 학생처장)를 평의원이

날짜	법적 근거	특징
		<p>될 수 있게 함</p> <ul style="list-style-type: none"> - 평의원회 심의사항을 아래와 같이 변경 <ol style="list-style-type: none"> 1. 대학 또는 부설기관의 설치와 폐지에 관한 사항. 2. 학부·학과 또는 강좌의 설치·폐지·운영과 그 교원조직에 관한 사항. 3. 학칙 기타 제규정의 제정과 변경에 관한 사항. 4. 연구비·장학금 기타 제보조금의 지급에 관한 사항. 5. 예산운영기본계획에 관한 사항. 6. 교원인사의 기본방침에 관한 사항. 7. 기타 총장이 대학의 운영상 중요하다고 인정하여 심의요구하는 사항.
1991. 12. 31	교육법 (법률 제4474호)	<ul style="list-style-type: none"> - 평의원회를 '대학평의원회'로 개칭함 - 국립대학으로 확대함 - 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정함
1992. 3. 6	교육법시행령 (대통령령 제13623호)	<ul style="list-style-type: none"> - 국립대학에 교육대학·사범대학·방송통신대학 및 개방대학을 포함함
1997. 12. 13 1998. 2. 24	고등교육법 고등교육법시행령	
2017. 11. 28	고등교육법	<ul style="list-style-type: none"> - 국립대학 대학평의원회 설치가 법적으로 의무화됨

출처: 김용일(2001)을 참고하여 연구자가 재구성함

<표 2-10>에서 볼 수 있듯이 대학평의원회의 역사는 1949년 제정·공포된 「교육법」으로 거슬러 올라가며 「평의원회」가 그 모태이다. 당시 「교육법」 117조는 단과대학장 등 학내 인사와 학외 인사가 함께 참여하는 심의기구로 평의원회를 두도록 규정하였다.²⁾ 이어 1952년 제정된

「교육법시행령」 제145조에서 148조까지에서도 평의원회에 관한 조항을 두었다.³⁾ 그러나 이러한 규정은 거의 실효성을 갖지 못하여 실제로 평의원회를 구성하고 운영한 대학은 거의 없었다(김종성, 2015; 이시우, 2014).

1980년대 후반 대학민주화 운동의 분위기 속에서 평의원회를 구성하는 대학이 조금씩 늘어나자(김종성, 2015) 1991년 12월 31일 개정된 교육법 117조에서는 평의원회를 「대학평의원회」로 개칭하여 설치를 의무화하였다. 동법시행령 제139조에서는 “① 대학평의원회는 대학의 장이 위촉하는 40인 이내의 평의원으로 구성하되, 보직교수 및 외부 저명인사위원의 수는 전체의 1/2 이내로 한다.”라고 규정하였다.

그러나, 1997년 12월 13일 교육기본법 제정과 함께 별도로 제정된 고등교육법에서는 교수협회의 법정화를 요구하는 교수들의 반발과 국회

2) 당시 「교육법」(1949.12.31. 법률 제86호) 제117조는 “국립대학교에는 교육에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 평의원회를 둔다. 평의원회는 각 단과대학학장, 교수와 교육에 저명한 인사 중에서 총장이 위촉한 자로써 조직한다.”라고 되어 있다.

3) 구 「교육법시행령」(1952.4.23. 대통령령 제633호)의 평의원회 관련 조항은 다음과 같다.

제3 평의원회

제145조 국립대학교 평의원의 수는 5인 내외로 하되 교외의 교육에 저명한 인사 중에서 위촉하는 수는 전원의 3분의 1이내로 한다.

교수 또는 교외의 인사 중에서 저촉되는 평의원의 임기는 2년으로 하고 보권평의원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

법 제117조제2항중 단과대학 학장에는 대학원장을 포함한다.

제146조 평의원회에 의장과 부의장 각 1인을 둔다.

의장과 부의장은 평의원회에서 호선하되 그 임기는 평의원으로서의 임기와 같다.

의장은 평의원회를 대표하여 회의를 주재하고 부의장은 의장을 보좌하며 의장 유고시는 이를 대리한다.

제147조 평의원회는 총장 또는 평의원 3인이상의 요구에 의하여 의장이 소집한다.

제148조 평의원회에서 심의할 사항은 다음과 같다.

1. 대학 또는 부설기관의 설치와 폐지에 관한 사항
2. 학부, 학과 또는 강좌의 설치, 폐지, 운영과 그 교원조직에 관한 사항
3. 학칙 기타 제규정의 제정과 변경에 관한 사항
4. 연구비, 장학금 기타 제보조금의 지급에 관한 사항
5. 기타 중요한 사항

교육위원회의 반대로 대학평의위원회에 관한 규정이 삭제되었다(김종성, 2015; 이시우, 2014). 이후 대학평의위원회는 법적 기구로 부활하지 못하다가 2000년 교육부가 국립대학 발전계획의 일환으로 대학 내외부인으로 구성하는 대학평의위원회를 최고 의사결정기구로 설치하는 방안을 추진하기도 하였다(최상한·김봉준, 2018).

한편, 이전에도 「고등교육법시행령」 제4조 제16항에 “대학평의위원회에 관한 사항”을 학교규칙에 기재하도록 규정하기는 하였다. 2007년 개정에서 이를 중요 사항으로 보아 개정 시 14일 이내에 교육과학기술부 장관에게 보고하도록 하였으나 2011년 7월 21일 개정을 통해 이러한 보고 규정을 삭제하였다(이시우, 2014).

그러나, 국립대학법인인 서울대와 인천대의 경우 2011년과 2013년 각각 관련 법률이 별도로 제정되면서 두 대학 모두 대학평의위원회를 심의기구로 법제화하였다. 심의사항은 ① 중장기 대학 운영 및 발전계획에 관한 사항, ② 임원 추천에 관한 사항, ③ 정관으로 정하는 교육, 연구 및 교직원 복지에 관한 사항, ④ 총장, 이사장, 평의회 의장 또는 재적의원 4분의 1 이상이 학교 운영상 중요하다고 인정하여 심의를 요구하는 사항으로 규정되어 있다. 평의회 구성원은 서울대의 경우 교직원 50명 이내로, 인천대는 30명 이내로 구성하도록 되어 있다.

결과적으로 국립대학 대학평의위원회는 2017년 11월 28일 고등교육법 제19조의2가 신설되면서 법적 기구화 되었다.⁴⁾ 그러나, 특정 구성원이

4) 고등교육법 제19조의 2(대학평의위원회의 설치 등)는 다음과 같다.

- ① 학교는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교직원과 학생 등으로 구성되는 대학평의위원회(이하 “대학평의위원회”를 설치·운영하여야 한다. 다만, 제2호 및 제3호는 자문사항으로 한다.
1. 대학 발전계획에 관한 사항
 2. 교육과정의 운영에 관한 사항
 3. 대학현장의 제정 또는 개정에 관한 사항
 4. 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항
 5. 다른 법률에 따른 학교법인 임원 또는 개방이사추천위원회 위원 추천에 관한 사항

50%를 넘을 수 없다는 규정이 추가되면서 여전히 일부 국립대학은 대학평의위원회 설립에 난항을 겪고 있다.

대학평의위원회 선행 연구들을 살펴보면 다음과 같다. 김종성(2015)은 대학평의위원회를 중심으로 국립대학의 거버넌스를 대학자치의 관점에서 분석하고 있다. 대학평의위원회는 총장을 견제하고 대학자치를 실현하기 위한 대표적인 합의적 의사결정기구이다. 우리나라에서도 대학평의위원회는 과거 필수적인 최고 심의기관이었으나 1997년 고등교육법이 제정되면서 임의기구로 바뀌었고, 2007년 사립학교법 개정으로 사립대학에서만 필수 기구가 된 이후 2017년에 이르러서야 국립대학에서도 필수로 지정되어 현재 많은 국립대학에서 설립 논의가 진행 중이다. 위 논문은 미국 주립 대학, 영국, 독일, 프랑스 국립대학의 평의위원회 제도를 살펴보면서 우리나라 국립대학의 대학평의위원회 설치의 필요성과 구성 방식 등에 대해 제안하고 있다.

이시우(2014)는 사립학교법에 근거하여 우리나라 대학평의위원회 제도의 문제점과 개선방안을 제시하고 있다. 대학평의위원회는 유럽에서 대학자치

(사립학교에 한정한다)

6. 그 밖에 교육에 관한 중요 사항으로서 학칙 또는 정관으로 정하는 사항
- ② 대학평의위원회는 11명 이상의 평의원으로 구성하여야 하며, 교원, 직원, 조교 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 사람으로 구성하되, 동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자를 포함할 수 있다. 이 경우 어느 하나의 구성단위에 속하는 평의원의 수가 전체 평의원 정수(定數)의 2분의 1을 초과해서는 아니 된다.
- ③ 대학평의위원회에 의장과 부의장 각각 1명을 두며, 평의원 중에서 호선한다. 이 경우 의장은 학생이 아닌 평의원 중에서 호선한다.
- ④ 평의원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 학생인 평의원의 임기는 1년으로 한다.
- ⑤ 대학평의위원회는 제1항 각 호의 사항의 심의에 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청을 받은 학교의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
- ⑥ 대학평의위원회는 회의의 일시, 장소, 발언 요지 및 결정사항 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있다고 인정되는 사항 등 대통령령으로 정하는 사항에 대해서는 대학평의위원회의 의결로 회의록의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다.
- ⑦ 그 밖에 대학평의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 학교법인의 정관 및 학칙으로 정한다.

를 보장하기 위해 국립대학에서 발전한 제도이다. 그러나 우리나라의 경우 2007년 사립학교법 개정으로 인해 사립학교에 설치가 의무화되었다. 그러나, 이는 사립학교법상 헌법이 보장하는 사학의 자율성 및 학교법인이 사학을 운영할 수 있는 자유를 침해한다는 점에서 위헌성이 있다고 볼 수 있다. 따라서 사립대학의 대학평의원제도는 헌법상 사학의 자유, 즉 사학설립의 자유와 사학경영의 자유를 심각하게 위협하는 것으로서 위헌이라기보다는 학교법인의 사학 자유와 대학구성원의 대학자치 참여권이 상충하는 기본권 상충의 차원에서 이해해야 한다고 주장한다. 그 해결 방안으로서 국립대학에도 대학평의원회를 필수기구화하고 사립대학은 정관을 통해 자율적으로 정하도록 하는 방안을 제시하고 있다.

이처럼 선행 연구들은 대학평의원회가 총장 및 본부 집행부의 세력을 견제하고 교수, 직원, 학생 각 대표들로 구성되어 대학자치를 실현할 수 있는 기구로서 의미를 가진다는 데에는 어느 정도 동의를 하고 있다. 그러나, 이러한 대학평의원회가 국회 입법에 의해 강제적으로 추진되었다는 점, 그리고 특정 구성원이 50%를 넘지 못하게 하는 규정을 삽입함으로써 오히려 총장을 견제하기보다는 대학 거버넌스가 교수들에 의해 지배되는 것을 제지하려는 목적이 크다는 점 등은 우리나라 대학평의원회가 가지는 독특한 성격이라 할 수 있다. 또한, 서울대, 인천대 등이 특별법은 고등교육법 대학평의원회 규정을 따르지 않음으로써 일반 국립대와 다른 대학평의원회를 운영함에 따라 비록 법인이라도 국립의 지위를 갖고있는 두 대학의 대학평의원회 규정을 다른 대학과 동일하게 해야 한다는 과제 또한 안고 있다.

라. 교수회(교수평의(원)회)

국립대학 주요 심의 및 의사결정기구로는 교수회, 교수평의회, 평의(원)회, 대학평의원회 등이 있다. 이 중 교수회와 교수평의회, 평의(원)회 등은 비법정 임의기구이며, 고등교육법 시행령 제4조, 교수회가 있는 경우 그에 관한 사항을 학칙에 기재하도록 한 조항에 따라 학칙기재사항으로만 규정되어 있다. 대학 주요 정책에 관한 심의기구로서 대학 정책에 대한 견제와 비판 역할을 견지하는 것을 목적으로 한다. 교수회가 재직 중인 전임 교원 전체를 회원으로 하는 데 반해, 교수평의회는 교수들의 대의기구로서 단과대학 교수 대표들로 구성된다. 교수평의회에 직원, 학생 대표들을 포함한 형태가 평의(원)회이다.

1980년대 후반 사회 전반에 걸쳐 민주화의 열기가 높아지면서 교수회의 필요성이 커졌다. 교수회는 우리나라 대학이 안고 있는 구조적 결함인 총장의 전횡이나 이사회와 독단적 대학 경영의 폐해를 바로잡고 대학사회의 민주적 의사결정과 대학운영의 투명성을 보장하기 위해 필수적인 것으로 여겨졌다(이영수, 2003). 국립대 중에서는 1989년 강원대 교수회가 가장 먼저 학칙화된 데 이어 현재 모든 국립대에 교수회가 학칙을 근거로 설립되어 있다.

그러나, 정부는 계속해서 대학 내에서 실질적 의결기구로서 역할을 하는 교수회의 영향력을 축소하려 노력해 왔다. 대학평의원회 설립도 교수회의 기능을 견제하려는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

아직 교수회가 법적 기구로 정립되지 않았기 때문에 교수회와 관련한 선행연구들은 이에 대한 법률적 검토가 대부분이다. 선행 연구들은 대학 자치의 주체와 관련하여 교수주체설과 대학구성원주체설 중 대학의 자치는 연구와 교육이라는 주요 기능을 수행하는 것을 의미하므로 교수야말로 그 기능 수행에 가장 중요한 행위자이기 때문에 교수주체설이 타당하다는 의견을 제시해왔다(권영성, 2010; 성낙인, 2007; 이재명, 2019). 헌법

재판소 역시 “대학의 자치의 주체를 기본적으로 대학으로 본다고 하더라도 교수나 교수회의 주체성이 부정된다고 볼 수 없고, 가령 학문의 자유를 침해하는 대학의 장에 대한 관계에서는 교수나 교수회가 주체가 될 수 있고, 또한 국가에 의한 침해에 있어서는 대학 자체 외에도 대학 전 구성원이 자율성을 갖는 경우도 있을 것이므로 문제되는 경우에 따라서 대학, 교수, 교수회 모두가 단독, 혹은 중첩적으로 주체가 될 수 있다고 보아야 할 것이다”(2006. 4. 27. 2005헌마1047·1048)라고 판단하여 교수와 교수회의 주체성을 인정하고 있다(이재명, 2019).

이처럼 법률적으로 교수주체설이 타당함에도 불구하고 현실적으로 교수회가 고등교육법 시행령 제4조에 학칙기재사항으로만 규정돼 있는 것은 대학평의위원회를 법정 기구로 규정한 것에 비하면 불합리하다고 볼 수 있다(조홍석, 2003; 이재명, 2019). 또한, 대학평의회 설립으로 기존 교수회 기능과 상충하는 부분이 발생하므로 이에 대한 논의와 검토가 필요하다(이재명, 2019).

3. 신제도주의의 제도적 동형화(isomorphism)와 형식적 순응(decoupling) 현상

신제도주의는 사회현상, 특히 조직 연구에 널리 활용되는 연구 방법으로서 사회현상을 설명하기 위해 인간의 ‘행동’이 아닌 ‘제도’에 중심을 두어야 한다는 입장을 취한다(김용, 2003). 이는 얼핏 보면 당연한 주장 같기도 하지만 신제도주의 이전 상당 기간 인간의 행동을 계량적으로 측정함으로써 제도의 효과를 분석하는 행동주의가 주된 연구 방법으로 활용되었던 데 반해, 신제도주의는 계량화된 인간 행동이 아닌 맥락과 역사를 가지는 제도를 사회 현상의 중심에 놓음으로써 주류 연구 패러다임에

상당한 변화를 야기하였다는 점에 의의가 있다. Lowmpes(1996)는 신제도주의의 특징을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 제도는 개인에 의해 고안되지만, 다시 개인의 행동을 제약한다. 제도는 광범위한 사회 구조의 일부이기도 하지만 매일의 결정과 행동을 취하는 매개체이기도 하다. 제도는 기회를 제공하는 동시에 제약을 가하면서 인간 행동을 형성한다.

둘째, 제도에는 공식적인 측면과 비공식적인 측면이 있다. 제도는 공식적인 규칙이나 법뿐만 아니라 비공식적인 규범이나 관습 또한 포함한다. 기관은 조직적인 형태로 표현될 뿐만 아니라 프로세스, 즉 일이 수행되는 과정과 관련이 있다.

셋째, 제도는 시간이 흐름에 따라 정당성을 획득하며 안정성을 보인다. 그러나, 개인들의 상호작용의 결과 제도가 변하기도 한다. 즉, 제도는 인간 행위를 설명하는 데 있어 독립변수인 동시에 종속변수인 것이다(김용, 2003).

이처럼 신제도주의는 제도의 효과 및 결과를 인간의 행동으로 환원하지 않는다. 제도를 중심에 놓되 인간 행동과의 상호작용을 강조함으로써 인간의 행동을 제약하는 제도와 제도를 해석하고 이행하는 인간 사이의 복합적 상호작용을 드러내고자 한다.

학자들마다 신제도주의를 조금씩 다르게 구분하기도 하였으나(Hall & Taylor, 1996; Peters, 1999; Kato, 1996) 그 중에서 가장 널리 사용되는 Hall & Taylor의 신제도주의 분류에 따르면 신제도주의는 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의 세 가지로 나뉜다. 이 중에서 본 연구에서 주요 이론으로 활용하고자 하는 사회학적 제도주의에 대해 살펴보도록 하겠다.

사회학적 제도주의는 합리적 개인을 가정하는 정통적 이성주의에서 벗

어나 해석학적 인식론을 기반으로 인간의 행위가 제도에 의해 형성되고 제약받는다고 강조한다(하연섭, 2011). 이러한 맥락에서 Meyer & Rowan(1977)은 조직이 합리적 선택에 의해서가 아니라 외부적 정당성을 확보하기 위해 제도적으로 동형화된다고 보았다. 사회적으로 인정받는 제도를 도입하는 것이 조직의 목적을 달성하는 데는 비효율적일 수 있지만, 조직의 생존에 영향을 미치는 정당성을 확보할 수 있게 하기 때문에 그 제도를 도입하게 된다는 것이다(DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977; 하연섭, 2011).

이때 조직이 활용할 수 있는 정당성에는 실용적(pragmatic) 정당성, 윤리적(moral) 정당성, 인지적(cognitive) 정당성 등이 있다. 이 중 사회학적 제도주의는 조직을 둘러싸고 있는 당연시되는 가정, 상징, 의미체계 등의 인지적 정당성에 주목한다(박지영, 2013; 하연섭, 2011). 즉, 정당화된 제도를 통해 개인이 취한 행동과 행동의 특징을 어떻게 이해할 수 있는지 그 이유를 알 수 있다(Berger & Luckman, 1966).

이처럼 조직은 사회적으로 정당성을 인정받기 위해 특정 제도를 수용하게 되고 결국 대부분의 조직들이 비슷한 구조를 보이는 동형화(isomorphism)가 발생한다. 이러한 사회학적 제도주의는 공공 부문과 정부 조직의 동형화 현상을 설명하는 데 특히 적합하다고 볼 수 있다(박지영, 2013).

DiMaggio & Powell(1983)은 제도의 동형화가 이루어지는 메커니즘을 좀 더 구체적으로 구분하여 강제적 동형화(coercive isomorphism), 모방적 동형화(mimetic isomorphism), 규범적 동형화(normative isomorphism)의 세 가지 형태로 제시하였다. 이 세 유형의 동형화는 개념적으로는 구분되지만 현실 속에서는 여러 가지 조건으로 인해 서로 뒤얹혀서 발생하기도 한다(DiMaggio & Powell, 1983).

먼저, 강제적 동형화(coercive isomorphism)는 다른 조직에 의해 가해지는 공식적·비공식적 압력에 의해 이루어진다. 이러한 압력은 강제, 설득으로 느껴질 수도 있고 다 함께 결탁하자고 공모하는 데 초대받은 것으로 느껴질 수도 있다. 즉, 조직은 정부의 요구에 즉각적으로 대응함으로써 변화한다. 예를 들어, 산업계는 환경 규제에 순응하기 위해 새로운 오염 조절 기술을 받아들이고, 비영리 단체는 세법을 준수하기 위해 회계를 유지하고 회계사를 고용한다. 이러한 변화가 대체로 의례적일(ceremonial) 수 있지만 그렇다고 해서 중요하지 않은 것은 아니다.

둘째, 모방적 동형화(mimetic isomorphism)란 개별 조직이 정당성을 인정받거나 성공적이라 평가받는 조직을 자발적으로 모방함으로써 나타난다(김훈호 외, 2011). 모방적 압력의 주요 원천은 불확실성이다(Boxenbaum & Jonsson, 2008; DiMaggio & Powell, 1983). 불확실한 조건 하에서 조직은 종종 성공적이거나 영향력이 있다고 여겨지는 다른 조직들을 모방한다(DiMaggio & Powell, 1983; Haveman, 1993). 변화의 목표가 분명하지 않거나 환경이 상징적 불확실성을 만들어낼 때 조직은 다른 조직을 모방한다. 원인이 모호하거나 해결책이 분명하지 않을 때 조직은 모방적 동형화를 통해 비용을 거의 들이지 않고 실행 가능한 해결책을 찾을 수 있다.

마지막으로 규범적 동형화(normative isomorphism)는 전문화에 대한 압력의 결과로 나타난다. 규범적 동형화는 전문성에 대한 전통을 확립하려고 노력함으로써 나타나며 조직의 규범과 네트워크를 발전시키는 것과 관련이 있다.

이렇게 형성된 제도는 행위자들에 의해 견고해지고 객관화되면서 하나의 제도로 자리잡는다. Beger & Luckman(1966)은 이러한 제도화 과정을 외면화-객관화-내면화 단계로 표현한다. 인간의 상호작용을 통해 전

형화(typification)된 제도는 사람들 사이에 공유되면서 외면화(externalization)되고, 객관화(objectivation) 과정을 거쳐 사람들에게 내면화(internalization) 된다. 사회학적 제도주의는 이러한 외면화-객관화-내면화 단계를 거친 사회적 질서의 형성과 재생산 과정을 제도화라고 정의한다(하연섭, 2011). 사회적 질서가 자율적인 방식으로 스스로 재생산하게 될 때 사회적 질서가 ‘제도화’된 것이다(박지영, 2013).

그러나, 조직이 동형화 압력에 의해 제도를 도입하게 되면 기존 구조와 갈등이 발생할 수밖에 없고 도입된 제도는 실제로는 조직의 운영 방식에 적합하지 않을 수 있다(김동배, 2010; 박지영, 2013). 따라서 조직에서 어떤 제도를 도입하더라도 실질적으로는 제대로 운영되지 않는 경우가 발생하는데 Meyer & Rowan(1977)은 이를 디커플링(decoupling)이라고 개념화하였다. 조직은 사회적으로 당연시되고 핵심 자원을 통제하는 상위 조직이 강요하는 제도를 도입하지만 여러 가지 이유로 인해 의례적으로만 도입하고 실제 활동과는 괴리되는 디커플링이 발생하게 되는 것이다(Westphal & Zajac, 2001; Yang & Zheng, 2011). 디커플링은 변화에 대한 외부의 요구와 이를 피하려는 내부 간에 야기되는 긴장을 완화하는 기능을 하기도 하지만(Hirsch & Bermiss, 2009; Westphal & Zajac, 2001), Berger & Luckman(1966)의 제도화 과정 중 객관화와 내면화 단계에 실패하였음을 의미한다고 볼 수 있다.

<표 2-11>에 나타난 것처럼 디커플링 용어는 학자들마다 조금씩 다르게 정의되어 왔다. 공통적으로는 조직이 공식적 구조와 실제 활동을 느슨하게 결합 또는 분리하는 것으로 정의되며(Ansari et al., 2010; Boxenbaum & Jonsson, 2008; Meyer & Rowan, 1977; Orton & Weick, 1990; Terlaak, 2007; Yang & Zheng, 2011), 최근 몇몇 학자는 디커플링을 ‘수단과 목적 간 차이’(a gap between means and ends)라고 정의하

기도 하였다(Bromley & Powell, 2012; Wijen, 2014). 주목할 만한 것은 많은 학자들이 디커플링을 조직의 ‘의도적’ 전략이라고 보았다는 것이다. 여러 학자들의 조금씩 다른 해석에서 일관되게 발견할 수 있는 것은 조직이 이러한 디커플링 전략을 사용하는 가장 주된 이유는 새로운 제도가 기존 조직 관행·문화와 충돌하여 조직 내부 갈등이 증가하는 것을 막고자 하기 때문이라는 것이다.

<표 2-11> 디커플링의 다양한 개념 정의

번호	저자	연도	개념 정의
1	Meyer & Rowan	1977	조직이 상징적 순응을 유지하기 위해 공식적 구조(structure)와 실제 활동(activities)을 느슨하게 결합하는 것
2	Orton & Weick	1990	조직이 ‘상징적 순응’을 유지하기 위해 공식적 구조와 실제 활동 사이에 차이를 두어 느슨하게 결합하거나 디커플링함으로써 이러한 모순적 상황에 대응함
3	Westphal & Zajac	1994	조직이 제도화된 정책과 프로그램을 받아들이지만 실제 조직의 기능과는 분리시킴
4	Terlaak	2007	실제로는 제대로 시행하지 않지만 시행하는 것처럼 보이기 위해 제도와 실제 행동을 분리(decouple)함으로써 전략적으로 행동함
5	Boxenbaum & Jonsson	2008	조직이 직면한 이질적인 환경에서 갈등이 증가하는 것을 방지하여 조직의 생존을 높이기 위한 전략
6	Ansari et al.	2010	조직에 적합한 관행을 ‘재작동’하거나 개선하기보다는 ‘표면적 수준’에서 또는 상징적으로만 이행하는 것
7	Yang & Zheng	2011	공식적으로 제도를 도입하지만 운영상의 관행과 분리시키는 현상
8	Wijen	2014	수단과 목적 간 괴리

출처: 김동수 외(2017), 성민정·원숙연(2017)을 참고하여 연구자가 재구성

따라서, ‘디커플링(decoupling)’ 개념을 단순히 ‘제도를 제대로 실행하지 않는’ 것과 구분할 필요가 있다. 예를 들어, 총장 간선제의 경우 외부 인사 영입의 기회를 개방하도록 되어 있어 해당 규정을 총장선출규정에 명시하지만 실제로는 외부 인사가 총장 선거에 출마할 경우 해당 대학 교수들의 추천을 받도록 하는 등의 규정을 동시에 기재함으로써 외부 인사 출마의 기회를 제한하는 것은 본교 대학 외 인사의 총장 당선을 최대한 막아보고자 하는 디커플링 전략으로 볼 수 있을 것이다. 이처럼 실제로는 제도를 실행하는 것처럼 보이지만 조직의 관행과 문화 등으로 인해 제도를 제대로 이행하고 있지 않은 디커플링을 드러내는 것은 제도의 이면에서 제도의 실질적 실행을 저해하는 요인을 밝힌다는 점에서 의의가 있다.

그러나, 이러한 디커플링은 제도를 도입·시행하는 곳에서는 어디든 발생할 수 있는 것으로 어떻게 보면 매우 당연한 현상인 것처럼 보인다(변수연, 2013). 따라서, 보다 중요한 것은 이러한 디커플링 현상 자체보다는 그것이 발생하는 근본적인 원인을 드러내는 데 있다. 때문에 디커플링을 포착하게 되면 자연스럽게 디커플링이 구체적으로 왜 발생하는지, 조직은 디커플링에 있어 어떤 전략을 사용하는지 연구 관심이 확장되지만 아쉽게도 신제도주의는 이 부분에 대해서 자세하게 설명하지 않는다. 이를 신제도주의의 이론적 공백이라 비판할 수도 있지만 다른 한편 이에 대한 다양한 분석과 해석의 여지를 남겨놓음으로써 연구자들이 일종의 ‘사회학적 상상력’을 발휘할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 긍정적으로 평가할 수도 있을 것이다.

디커플링이 발생하는 원인에 대해 분석한 몇몇 연구들이 있기는 하다 (Kostova & Roth, 2002; Seidman, 1983; Westphal & Zajac, 1997; West

& Zajac, 2001). Seidman(1983)은 조직이 강한 강제적 압력을 경험할 때 디커플링이 발생한다고 보았으며, Kostova & Roth(2002)는 조직 구성원이 압력을 행사하는 주체를 불신할 때 디커플링이 발생한다고 주장하였다. 또한, 효율성보다는 제도적 압력으로 인해 제도를 도입하는 경우(Westphal & Zajac, 1997), 외부적 변화 압력에 저항하기 위해 이사회보다 경영자의 권력이 더 강할 때(Westphal & Zajac, 2001) 디커플링이 발생한다고 주장하는 연구들도 있다.

이처럼 연구자들은 디커플링을 유발하는 요인을 탐색하기 위해 제도 및 정책에 따라 다양한 분석틀과 요인들을 제시하고 있는데, 이를 크게 조직 내적 요인, 조직 외적 요인, 관련 조직 분야 요인으로 나눌 수 있다(김미애·이찬, 2016).

조직 내적 요인으로는 경영자 리더십(Westphal & Zajac, 2001), 관행에 대한 불확실성·가치 불신(Kostova & Roth, 2002), 조직 내부의 관행과 조직 문화(Yang & Zheng, 2011)에 관한 연구들이 있다. 조직 외적 요인으로는 사회적 네트워크(Westphal & Zajac, 2001; Lounsbury & Glynn, 2001)와 외부 전문가 및 이해관계자의 접촉(Park et al., 2011)이 있는데 흥미로운 것은 이들 외적 요인은 긍정적으로 활용할 경우 디커플링을 줄이는 요소가 될 수 있다는 사실이다. 예를 들면, 사회적 네트워크를 디커플링에 관한 정보나 경험을 공유하는 용도로 활용하면 디커플링이 증가하는 반면, 네트워크를 통해 제도를 실제로 어떻게 바람직하게 운영할 수 있는지 등의 정보를 교류한다면 디커플링을 줄일 수 있다. 마지막으로 관련 조직 분야 요인의 경우 분야 내 경쟁 구조나 제도 도입 시기, 제도에 대한 관리와 평가, 전담기관 존재 등이 디커플링에 영향을 미치는 요인으로 제시되었다(김미애·이찬, 2016).

많은 연구자들이 디커플링이라는 단어를 번역하지 않고 그 용어 그대로

로 사용하였다(김미애·이찬, 2016; 박은순·하태수, 2018; 성민정·원숙연, 2017; 정장훈, 2013). 이는 앞에서 살펴본 바와 같이 디커플링이라는 개념이 위치한 맥락과 개념 속에 압축되어 있는 복잡한 현상들을 하나의 한국어 개념으로는 드러내기 어렵기 때문일 것이다. 다른 한편, 디커플링의 한국어 번역이 어려운 또 다른 이유는 몇몇 학자들이 디커플링을 ‘상징적 동조’(김동배, 2010) 혹은 ‘분리행위’(김윤희, 2010)라고 번역한 것에서 알 수 있듯이 한국어로 번역한 순간 조직이 마치 바람직한 제도 변화를 거부하고 저항하는 것 같은, 즉 디커플링을 일종의 병리적 현상으로 인식할 가능성이 크다는 데 있다.

그러나, 디커플링 개념은 맨 처음 이 개념이 제시되었을 때 조직성과에 미치는 부정적 영향을 최소화하고 조직의 생존을 위한 전략으로 간주되었다(정장훈·조문석·장용석, 2011). 다시 말해 조직이 제도에 다분히 형식적으로 동조하거나 순응하는 현상이 발견된다는 것은 조직에만 문제가 있는 것이라기보다는 어떤 수준에서 어떤 이유로든 제도가 조직에 완전히 융합될 수 없는 요인이 작용하고 있는 것을 암시하기도 한다는 것이다.

이상 살펴본 것처럼 디커플링의 발생 요인에 대해서 신제도주의는 이론적 공백을 가지고 있지만 개별 학자들의 선행 연구를 분석하면 디커플링의 발생 요인은 크게 조직 내적 요인, 조직 외적 요인, 관련 조직 분야 요인으로 나눌 수 있다. 다만, 그 요인을 무엇으로 볼 것인지에 관한 이론적 틀은 개방되어 있으므로 그 원인은 개별 학자들의 연구 대상과 목적, 연구 문제에 따라 달라질 수 있을 것이다. 이에 본 논문에서는 디커플링 발생 원인을 크게 조직 문화와 구성원의 의식의 측면에서 살펴보고자 한다.

지금까지 많은 연구자들은 디커플링을 외래어 그대로 사용해 왔지만

본 연구에서는 이를 ‘형식적 순응’이라는 용어로 번역하여 사용하고자 한다. ‘형식적 순응’이라는 용어가 앞에서 언급했듯이 영어 단어인 디커플링에 내재되어 있는 복잡한 의미들을 모두 드러내기에는 한계가 있으나 디커플링이라는 용어를 그대로 사용했을 경우 직관적으로 개념이 이해되지 않는 한계점 또한 부인할 수 없다. 이에 본 논문에서는 대학 구성원들이 거버넌스 제도 변화에 대해서 내면적, 의식적인 변화 없이 겉으로만 순응하는 현상을 명명하기에 ‘형식적 순응’이라는 용어가 적절하다고 판단하여 ‘형식적 순응’이라는 용어로 번역하여 사용하고자 한다.

4. 형식적 순응 전략

Oliver(1991)는 조직에 대한 압력과 기대에 조직이 대응하는 방식을 수용(Acquiesce), 타협(Compromise), 회피(Avoid), 거스름(Defy), 조종(Manipulate)의 다섯 유형으로 분류하여 제시하였다. 수용은 제도 변화에 가장 수동적으로 대응하는 것으로서 제도를 그대로 받아들이는 전략이며, 조종은 가장 적극적으로 제도에 저항하는 방식이다. <표 2-12>에서 볼 수 있듯이 수용부터 조종까지 각 전략은 세 가지씩 세부 전술을 갖고 있으며, 각 전략은 단계별로 강도를 갖는다. 즉, 수용 전략의 관습(Habit), 모방(Imitate), 순응(Comply) 중 관습이 가장 제도를 수용하는 것이며 순응(Comply)이 가장 낮은 강도의 수용 방식인 것이다. 따라서, 조종 전략의 통제(Control) 전술은 가장 능동적으로 제도 변화에 저항하는 방식으로 이해할 수 있다. Oliver의 이론은 조직 대응 전략의 이론적 토대를 제공하였으며 이후 연구자들은 이 이론을 바탕으로 조직의 대응 전략을 실증적으로 규명하려는 연구들을 수행하였다(Clemens & Douglas, 2005; Etherington & Richardson, 1994; Ingram & Simons,

1995).

<표 2-12> 제도 변화에 대한 전략적 대응

전략	전술	예
수용 (Acquiesce)	관습(Habit)	보이지 않는, 당연시되는 규범 따르기
	모방(Imitate)	제도적 모형 모방
	순응(Comply)	규칙에 복종하고 규범에 따르기
타협 (Compromise)	균형잡기(Balance)	복합적인 요소에 대한 기대들 간 균형잡기
	완화하기(Pacify)	제도적 요소 채우고 수용하기
	협상하기(Bargain)	이해관계자들과 협상하기
회피 (Avoid)	숨기기(Conceal)	불복종 숨기
	완충하기(Buffer)	제도적
	벗어나기(Escape)	목표, 활동, 영역 바꾸기
반항 (Defy)	무시하기(Dismiss)	명시적 규범과 가치 무시하기
	도전하기(Challenge)	규칙과 요구사항들을
	공격하기(Attack)	제도적 압력의 근원이 되는 요소 공격
조종 (Manipulate)	끌어들이기(Co-opt)	유력 인사 영입
	영향미치기(Influence)	가치와 범주 형성하기
	통제하기(Control)	제도적 요소와 과정 지배

출처: Oliver(1991)

그러나, 후속 연구자들이 Oliver(1991)의 전략들을 실증적으로 분석한 결과 현실은 이론과 조금 다르게 나타났다. 그 중에서도 가장 문제가 되는 것은 ‘조종’ 전략이다. Oliver(1991)는 ‘조종’을 제도 변화에 가장 적극적으로 저항하는 전략으로 간주하였으나 Etherington & Richardson(1994)는 변화에 대해 1) 수동적/적극적인가, 2) 긍정적/부정

적인가의 두 가지 범주를 기준으로 Oliver(1991)의 전략을 거스름-회피-수용-타협-조정 순으로 재배열하였다. Clemens & Douglas(2005), Ingram & Simons(1995) 역시 요인 분석 결과를 토대로 하여 조종 전략을 오히려 제도적 압력에 대해 조직이 적극적으로 대처하는 긍정적인 전략으로 보았다. 이러한 차이가 나타나는 이유는 Oliver(1991)는 조종 전략을 조직이 정책에 저항하기 위한 시도로 해석하였지만, 실제로 조직은 제도 변화에 대한 '조종'을 통해 모든 이해관계자에게 더 나은 대안을 제시하며 제도적 압력을 수정하는 것으로 나타났다(Clemens & Douglas, 2005). 즉, 조종은 제도 변화에 가장 적극적으로 저항하는 것이 아니라 제도 변화를 긍정적으로 받아들이면서 제도를 수정하는 등 적극적으로 제도에 대응하는 전략이 될 수도 있는 것이다.

또한, Oliver가 제시한 각 전략들에 속한 전술들은 이론적으로는 구분된다고 하더라도 현실적으로는 그 개념이 명확하게 구분되지 않거나 중복되는 경우가 있으며, 전술들의 강도가 상위로 올라갈수록 더 강해진다는 점도 쉽게 수긍할 수 없는 면이 있다는 한계점을 갖는다. 선행 연구들이 Oliver의 세부 전술보다는 전략에 좀 더 관심을 가진 이유도 이 때문이다.

이에 본 연구에서는 Oliver(1991)의 조직 대응 전략, Ingram & Simons(1995)와 Clemens & Douglas(2005)의 논의를 결합하여 조직의 형식적 순응 전략을 그림 [2-4]와 같이 유형화하였다.



[그림 2-4] 조직의 형식적 순응 전략

본 연구가 ‘형식적 순응’ 전략을 분석하는 것인 만큼 제도를 온전히 받아들이는 ‘수용’ 전략을 제외하고 각각의 전략은 Ingram & Simons(1995)의 기준인 조직의 반응이 1) 적극적/수동적인가, 2) 긍정적/부정적인가에 따라 분류하였다. 그 결과, 적극적이면서 긍정적인 ‘조종’, 적극적이면서 부정적인 ‘반항’, 수동적이면서 긍정적인 ‘타협’, 수동적이면서 부정적인 ‘회피’ 전략으로 나뉘는 것을 확인할 수 있다.

5. 논문의 분석틀

지금까지 살펴본 이론과 선행연구들을 바탕으로 본 연구는 2000년대 이후 추진된 국립대 거버넌스 제도의 동형화와 디커플링 현상을 분석하고자 한다. 좀 더 구체적으로 본 논문에서 설정한 주요 국립대 거버넌스 제도는 총장간선제, 법인 이사회, 대학평의회, 교수회이며, 주요 분석틀

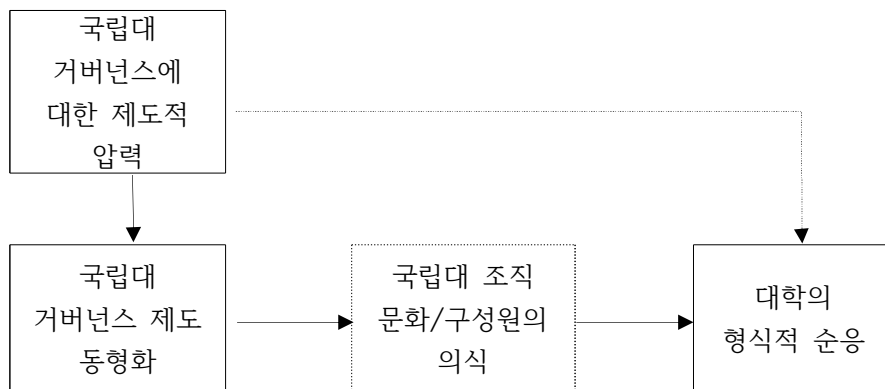
로서 제도적 동형화 과정, 제도의 형식적 순응 현상, 대학의 형식적 순응 전략, 형식적 순응 현상의 발생 원인 등 네 가지 요소를 설정하여 각 요소 간의 관계를 유기적으로 드러냄으로써 국립대 거버넌스를 종합적으로 고찰하고자 한다.

첫 번째 요소로서 제도적 동형화 과정은 국립대 거버넌스를 형성하는 각 제도들의 ‘동형화’ 혹은 ‘비동형화’ 과정에서 가해진 제도적 압력이 무엇인지를 분석하는 것이다. 일반적으로 국립대 거버넌스 제도는 정부의 강압 혹은 입법에 의해 추진되기 때문에 강제적 동형화를 겪지만, 동일한 강제적 동형화라고 하더라도 ‘강제’를 유발하는 요인에 따라 ‘동형화’의 정도는 달라지는 모습을 보인다. 또한 ‘법인화’의 경우 40여 개의 국립대 중 서울대와 인천대만 추진하였기 때문에 이를 ‘동형화’라고 보기는 어려울 것이다. 이에 서울대와 인천대의 법인화 과정을 살펴보고 법인화의 경우 ‘동형화’가 이루어지지 않은 이유가 무엇인지 살펴봄으로써 우리나라의 국립대 법인화 정책의 특수한 성격을 드러내고자 한다.

두 번째 요소로서 제도의 형식적 순응 현상은 대학이 각 제도를 도입하지만 기존의 관행 혹은 문화 내에 제도를 위치시킴으로써 나타나는 제도의 본래 목적과 실제 집행 사이의 괴리에 관한 분석이다. 제도의 실제 집행 현황을 구체적으로 살펴봄으로써 제도 도입의 취지와 목적이 제대로 이행되고 있는지를 비판적으로 탐색하고자 하였다. 총장간선제, 법인 이사회, 대학평의원회 및 교수회가 도입 목적에 맞게 올바르게 운영되고 있는지 살펴보기 위해 총장간선제의 경우 초빙위원회의 기능, 추천위원회 운영, 간선제 제도의 직선제적 요소 가미 등을 살펴보았다. 법인 이사회는 이사회 구성, 이사회 심의·의결 안건 및 심의·의결 과정을 분석하였다. 대학평의원회와 교수회는 두 기구가 서로를 견제하고 있다는 점에서 대학 내에서 실질적 역할과 기능을 함께 살펴보았다.

세 번째 요소로서 대학의 형식적 순응 전략은 두 번째 요소를 분석함으로써 드러난 형식적 순응 현상을 통해 대학의 전략을 체계적으로 유형화하는 것이다. 이는 대학이 거버넌스 변화를 위한 제도에 저항하는 방식을 이해하는 데에도 도움이 될 뿐만 아니라 형식적 순응 전략에 대해 신제도주의가 갖는 이론적인 여백을 채우는 데에도 기여하는 작업이 될 것으로 보인다.

네 번째 요소로서 이러한 형식적 순응 현상의 발생 원인을 본 논문에서는 대학의 조직 문화·구성원의 의식에서 찾아보고자 한다. 거버넌스에 있어서 구조와 절차는 조직 문화 내에 존재하며(Tierney, 2004), 결국 거버넌스는 그것이 적용되고 실행되는 사람들에 의해 만들어진다는(Trakman, 2008). 이는 대학 구성원의 인식과 문화의 재구성 없이는 실질적인 거버넌스 변화가 실현될 수 없다는 것을 의미한다(Yi, 2018). 따라서, 대학 구성원의 인식과 문화를 통해 거버넌스 제도 시행에 있어 형식적 순응 현상이 발생하는 원인을 조직 문화와 구성원의 인식을 통해 도출해보고자 한다. 이와 같은 네 가지 요소를 바탕으로 분석틀을 제시하면 [그림 2-5]와 같다.



[그림 2-5] 논문의 분석틀

제 3 장 연구 방법

본 연구는 크게 네 가지 연구 문제를 설정하였으며 각각의 연구 문제에 따라 각기 다른 연구방법을 사용하였다. 이를 연구문제별로 정리하면 다음과 같으며, 각각의 연구방법에 대한 좀 더 자세한 설명은 이어 제시하였다.

<표 3-1> 연구문제별 연구방법

연구문제		연구방법	세부 연구방법
연구문제 1	국립대 거버넌스에 관한 구성원들의 인식	설문 조사	기초 통계
연구문제 2	거버넌스 제도의 동형화 과정	문헌 분석	관련 문헌 분석
연구문제 3	거버넌스 제도의 형식적 순응 현상 및 형식적 순응 전략 유형화	문헌 분석	관련 학칙, 규정, 이사회 회의록 등 분석
연구문제 4	형식적 순응 현상 발생 원인	면담	면담 자료 질적 분석

1. 자료 수집

가. 문헌 자료와 통계 자료

국립대학의 대학 거버넌스, 특히 총장선출제도, 법인화 및 이사회 운영, 대학평의원회, 교수회의 운영 현황을 살펴보기 위해 각 대학 홈페이지에 올라와 있는 규정 및 내부 문건, 교육부 자료 등을 살펴보았다. 보다 구체적으로, 총장선출제도는 각 대학교의 총장선출제도 규정, 홈페이지

지 및 신문보도 자료를 분석하였다. 법인화 및 이사회 운영에 관해서는 법인화 이후 각 대학교 홈페이지에 공개된 이사회 의사록을 분석 자료로 활용하였다. 이사회 의사록 중 누락된 자료의 경우 정보공개 사이트(www.open.go.kr)를 통해 별도로 신청하여 해당 대학 측으로부터 자료를 제공받았다. 대학평의원회는 학교 교칙과 대학평의원회 규정을, 교수회는 학교 교칙과 교수회 규정, 각 대학교 교수회 홈페이지 등을 활용하여 자료를 수집하였다. 대학의 전반적 현황 및 각종 지표를 위해서는 대학알리미(www.academyinfo.go.kr) 사이트를 활용하였다.

나. 설문 자료

(1) 표집 과정

본 연구에서 활용한 설문자료는 OECD 국가의 대학교수 학술활동에 관한 국제 비교연구로서 영문 명칭은 ‘Changing Academic Profession(CAP)’(이하 ‘CAP’으로 지칭)이다. 이 국제 비교연구는 OECD 국가를 비롯하여 아시아, 북미, 유럽, 남미 등 세계 30여개 국가가 공동으로 실시하며, 1992년에 1차 연구를 시작한 데 이어 2008년에 2차 연구를, 그리고 2018년에 3차 연구를 실시하였다.

2008년 설문조사의 모집단은 한국에서 학사 학위를 받은 정규직 교수 52,763이며 이들의 주요 역할은 교육과 연구이다. 이 중 무작위 추출법(random sampling)을 활용하여 총 13,953명의 표본을 선정하였고 한국연구재단에서 수집한 이메일 주소를 통해 온라인 설문조사를 실시하였다. 선정된 표본 중 이메일 전송이 가능한 표본은 6,827건이었으며 이 중 활용 가능한 유효 응답자수는 900건이었다.

2018년 설문조사의 모집단은 한국에서 학사 학위를 받은 정규직 교수

68,702명이다. 2018년에는 표집오차를 좀 더 줄이고자 체계적 표집법(systematic sampling)을 활용하여 총 13,327명의 표본을 선정하였고 한국연구재단에서 수집한 이메일 주소를 통해 온라인 설문조사를 실시하였다. 선정된 표본 중 이메일 전송이 가능한 6,937건이었으며 이 중 활용 가능한 유효 응답자수는 342건이었다.

본 연구에 활용한 2008년과 2018년 설문조사의 설문기간, 표본, 이메일 전송 건수, 유효 응답자수는 다음과 같다.

<표 3-2> 표집 및 설문 과정

연도	설문 기간	이메일 전송	유효 응답자수
2008	2008년 2월~4월	6,827	900(13.2%)
2018	2018년 7월~8월	6,937	261(3.8%)

2018년 설문 조사의 유효 응답자수가 적은 이유는 설문 조사 실시 중 거버넌스 문항 보기에 ‘총장 혹은 대학 본부’가 누락된 것이 발견되어 이 보기를 추가하여 설문 조사를 재실시했기 때문이다. 이로 인해 보기가 누락된 채 응답한 설문지는 유효 응답에서 제외되어 유효 응답자수는 실제 응답률보다 낮게 기록될 수밖에 없었다.

그러나, 낮은 응답률은 실제로 설문 조사의 결과에 크게 영향을 미치지 않으며 표집이 제대로 이루어졌다면 응답률이 낮더라도 응답의 신뢰성에는 문제가 없다(허명희, 1998). 따라서 비록 거버넌스 문항에 대한 유효 응답자수가 적긴 하지만 본 설문 조사가 현재 국립대 거버넌스에 대한 구성원의 인식을 보여주는 데 유용한 자료라고 판단하여 본 논문에 활용하기로 하였다. 전체 설문응답자 구성 비율은 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 전체 설문응답자 구성 비율

항목		설문 응답자(%)
학교 유형	국공립	98(37.5%)
	사립	163(62.5%)
성별	남성	201(77.0%)
	여성	55(21.1%)
	기타	5(1.9%)
학교 지역	서울	56(21.5%)
	경기/인천	35(13.4%)
	광역시	31(11.9%)
	기타 지역	41(15.7%)
교수 지위	조교수	52(19.9%)
	부교수	64(24.5%)
	교수	135(51.7%)
	기타	10(4.2%)
전공	경제/경영	21(8.0%)
	공학, 제조, 건축학	59(22.6%)
	자연과학	22(8.4%)
	생명과학	13(5.0%)
	의학	25(9.6%)
	사범계열	22(8.4%)
	사회과학	28(10.7%)
	인문학	29(11.1%)
	그 외	42(6.1%)

이 중 본 논문의 주제가 국립대 거버넌스 제도이므로 국립대 구성원의 응답을 중심으로 살펴보되 본문에서 자세히 기술하지는 않았으나 사립대 구성원의 응답도 비교를 위해 제시해두었다.

(2) 설문지 구성

전체 설문지의 주된 내용은 교수들의 교육 및 연구 활동을 비롯한 학자로서의 성장과정, 현재의 고용상태, 대학의 자율에 관한 인식 등을 포괄적으로 포함하고 있다. 또한, 본 설문은 대학 거버넌스에 대한 문항을 포함하고 있어 이는 과거와 현재 대학 거버넌스에 대한 교수들의 인식과 함께 대학 거버넌스를 둘러싼 정부 정책과 대학의 변화 등에 관해 논의할 수 있는 중요한 자료가 될 수 있기에 본 논문에 활용하였다. 설문지 중 거버넌스 관련 문항은 다음과 같다.

<표 3-4> CAP 설문지 문항 중 거버넌스 관련 문항

구분	내용
의사결정 영향력	학과 수준, 단과대학 수준, 대학 수준에서의 의사결정 영향력 정도
의사결정 주체	대학의 각 사안에 따라 가장 큰 영향을 미치는 의사결정 주체
평가자	교육, 연구, 대외활동 평가자
대학의 특성	재직 중인 대학의 거버넌스 특성
대학의 중점 사항	재정 지원, 인사 등에 있어 대학이 강조하는 사항
국제화	대학의 국제화 추진 결과
총장 리더십	재직 중인 대학 총장의 리더십

모든 항목이 거버넌스 관련 범주에 제시되어 있기는 하지만 연구자는 그 중에서도 본 연구의 주된 관심사 중 하나인 국립대 거버넌스 현황 파악에 유용하다고 여겨지는 항목을 선정하여 논문에 활용·제시하였다.

다. 면담 자료

대학 거버넌스의 형식적 순응 현상과 관련한 구성원들의 인식 및 대학 문화, 정부의 거버넌스 제도의 문제점, 대학 내 의사결정 과정 등을 폭넓게 분석하기 위해 본 논문은 국립대 전·현직 대학 총장을 면담 대상으로 설정하였다. 총장은 대외적으로 대학을 대표하고 대내적으로는 대학 내 사안에 관한 최고 결정권자이자 집행권자이다(이창현, 2018). 국립대 총장은 대학 내 최고 의사결정권자로서 대학의 모든 사안과 정책을 검토하고, 의견 대립을 중재하며, 제도적인 의사결정 과정을 거쳐 최종 결정을 내린다. 우리나라는 특히 교수 중심 문화가 매우 강한 국가로 알려져 있는데 거버넌스 제도에 있어 형식적 순응 현상은 주로 이러한 강한 교수 중심 문화와 총장의 집행력 사이에서 발생한다. 따라서, 연구자는 인터뷰 대상으로 교수보다는 제도를 제대로 정착시키려는 의지가 강한 총장이 대학 조직문화와 구성원의 의식을 비판적으로 분석하기 위해 보다 적합하다고 판단하였다.

연구 시작에 앞서 서울대학교 IRB 위원회에 연구계획서와 면담계획서 등을 제출하여 면담 승인을 받았다(승인번호 1810/003-017). 전현직 총장에 대한 정보는 각 대학 사이트의 역대 총장 및 현 총장 소개를 참고하였으며, 한국연구재단에서 제공하는 ‘학술연구자 검색’ 사이트를 통해 이메일 주소를 수집하였다. 연구자는 이메일로 연구 주제 및 면담의 취지, 면담 진행 방법 및 유의사항을 상세히 설명하고 면담 설문지를 첨부하여 면담 대상자와 접촉하였다.

면담은 2018년 9월부터 11월에 걸쳐 이루어졌으며 면담자의 연구실에서 8건, 면담자의 자택에서 1건, 유선 인터뷰로 1건이 시행되었다. 한 명을 제외한 대부분의 면담자가 직접 면담을 수락하였으며, 유선 인터뷰에

응한 면담자의 경우 연구년으로 인해 타지에서 시간을 보내고 있으므로 유선 인터뷰가 좋겠다고 먼저 제안하여 유선 인터뷰를 진행하게 되었다.

면담은 면담 질문지를 바탕으로 하되 인터뷰 내용에 대해서 궁금한 사항은 즉석에서 추가로 질문하는 반구조화된 형식으로 진행되었다. 면담은 약 60분~90분 정도 진행되었다. 구체적인 면담자 인적 사항은 다음과 같다.

<표 3-5> 면담자 인적 사항

번호	면담자 코드	전공	성별	연령	현재 직위
1	A	자연과학	남	60대	교수
2	B	이공계	남	60대	총장
3	C	이공계	남	60대	퇴임
4	D	인문학	남	60대	교수
5	E	사회과학	남	60대	교수
6	F	사회과학	남	60대	총장
7	G	사회과학	남	60대	퇴임
8	H	자연과학	남	60대	교수
9	I	사회과학	남	60대	교수
10	J	사회과학	남	70대	초빙교수

열 명의 면담자를 전공별로 살펴보면 자연과학 전공 두 명, 이공계 전공 두 명, 인문학 한 명, 사회과학 세 명으로 전공별로 비교적 골고루 분포되어 있는 것을 알 수 있다. 성별은 모두 남자였으며, 연령대는 70대 한 명을 제외하고는 모두 60대이다. 현재 직위는 초빙 교수 등 교수가 여섯 명, 퇴임이 두 명이며, 현직 총장이 두 명이다.

<표 3-6> 대학 특성별 면담자 현황

	법인 국립대	거점국립대	지역중심대	교육대
면담자수	1	3	4	2

국립대도 대학의 설립 목적 및 특성별로 성격이 다를 수 있으므로 각 이질적인 특성을 보일 수도 있는 국립대의 조직 문화와 구성원의 의식을 일반화하여 밝히기 위해서는 특성별로 대학을 골고루 선정하는 것 역시 중요하다. 대학 특성별 면담자 현황을 살펴보면 법인 국립대 총장 한 명, 거점 국립대 세 명, 지역중심대 네 명, 교육대 두 명으로 각 대학별로 골고루 면담자가 선정되었음을 알 수 있다.

<표 3-7> 국립대 거버넌스 개혁 정책 관련 면담 영역 및 내용

	영역	내용
현황 파악	거버넌스 제도	- 대학 내 의사결정을 위해 마련한 제도적 장치
	의사결정 과정	- 학내 사안이 결정되는 구체적인 과정, 특정 사례
특징	국립대 거버넌스의 특징	- 국립대와 사립대 거버넌스의 차이 - 대학 학내 분위기나 의사결정과정의 특징
문제 제점	정부 정책 측면	- 정부의 국립대 거버넌스 제도의 문제점
	대학 문화/구성원의 인식 측면	- 대학의 문화/구성원의 인식의 문제점
해결 책	정부 정책의 측면	- 거버넌스 개혁 정책의 방향성
	대학 문화/구성원의 인식 측면	- 바람직한 대학 문화

면담 내용은 연구 문제를 중심으로 설정하였으며 크게 국립대 거버넌스 현황 파악, 국립대 거버넌스의 특징, 국립대 거버넌스의 문제점과 이에 대한 해결책을 중심으로 하였다.

면담 후 녹음한 자료는 모두 전사하였으며 연구의 타당성과 신뢰성을 확보하기 위해 반복해서 여러 번 정독하였다. 질적 연구는 연구자의 직관과 통찰에 의한 연구이기 때문에 연구자의 주관에 따라 자료에 대한 의미 해석이 달라질 수 있다. 이러한 이유로 인해 공동 연구의 경우 충분한 시간을 두고 다수의 연구자가 반복적으로 자료를 읽은 후 코딩하여 그 결과를 상호 검토함으로써 타당도와 신뢰도를 확보할 수 있으나 단독 연구의 경우 이러한 과정이 가능하지 않기 때문에 연구자는 최대한 꼼꼼하게 다섯 번 정도 자료를 정독한 후 신중하게 코딩하였으며 최종적으로 다시 한 번 자료를 읽으며 코딩이 적절하게 분류하였는지 확인하였다.

자료 분석에 있어서는 이용숙 외(2005)가 제안한 분석 방법을 참고하여 주제 분석, 영역 분석을 실시하였다. 전사한 내용 중 연구자가 중요하거나 의미있다고 판단되는 것을 주제별로 코딩하여 기록하였고, 비슷한 주제들을 묶어 이를 다시 대주제로 생성하였다.

자료 정리 및 코딩을 위해서는 질적 연구를 위한 소프트웨어인 NVivo12를 활용하였다. 전술한 바와 같이 NVivo12 프로그램을 통해 일차적으로 의미있는 문장과 구절을 일정한 주제(Node)로 개방 코딩(open coding)한 후, 이차적으로 같은 범주에 속하는 자료들을 그 의미를 잘 드러낼 수 있는 제목, 즉 대주제로 선별 코딩(selective coding)하여 유형화하였다.

2. 연구의 한계점

설문자료와 면담자료를 활용한 본 연구의 한계점은 다음과 같다.

첫째, 본 연구에서는 2008년과 2018년 응답자 평균을 활용하고자 하는데 2008년과 2018년 시행한 설문조사의 대상이 완전히 동일하지 않으며 10년의 기간 동안 발생한 외부 변수들이 응답 결과에 영향을 미쳤을 것이라는 점에서 평균을 단순 비교하여 이를 거버넌스 제도 변화에 따른 구성원들의 인식 변화로 단정짓는 것은 방법론적인 엄밀성의 측면에서 한계를 갖는다. 그러나, 대학교수라는 동일 집단이라는 점, 같은 설문 문항을 사용했다는 점에서 대학 거버넌스에 대한 교수들의 인식 변화를 엿볼 수 있는 자료로서 위 설문 자료의 가치 또한 분명히 인정할 만하다. 이에 본 연구에서는 2008년과 2018년의 설문 결과를 인과적으로 해석하기보다는 2018년 설문 결과를 중심으로 현재 국립대 거버넌스에 대한 구성원들의 인식을 분석하되 2008년 결과를 비교자료로 참고하여 제시하는 방식으로 기술하여 2008년과 2018년 설문 결과를 인과적으로 해석하는 오류를 최대한 줄이고자 노력하였다.

둘째, 대학 문화와 대학 거버넌스를 분석하기 위한 면담 대상자로서 총장의 의견이 얼마만큼 대표성을 가지느냐 하는 것이다. 물론, 총장의 의견을 바탕으로 한 면담 내용은 다분히 총장의 시각만을 드러낸 편향적인 내용이라는 지적이 제기될 수도 있다. 그러나, 전술하였듯이 우리나라 국립대학의 총장은 대학 내 최종 의사결정권자로서 총장 재임기간 동안 대학 조직과 문화를 경험하면서 누구보다도 이에 대해 깊이 고민했을 것이라 생각한다. 또한, 총장들 대부분이 교수 출신이라 교수로서의 입장도 대변할 수 있다는 점에서 균형 잡힌 시각과 대표성도 확보하여 연구 자료로서 가치가 충분할 것이라고 판단하였다.

셋째, 우리나라 국립대학들은 한 해 정원이 몇백 명으로 대학 전체 재

학생 수가 천 명이 되지 않는 소규모의 대학부터 전체 정원이 2만 명에 이르는 대학까지 대학 규모에 있어 차이가 크다. 이러한 대학 규모는 대학 거버넌스에 영향을 미칠 것이다. 예를 들어 소규모 대학의 경우 구성원들이 서로 잘 알고 의견이 다른 사안에 대해 설득이 어렵지 않은 반면, 규모가 큰 대학의 경우 구성원 간 의견 일치가 어려울 때가 많을 것이라는 의견이 있을 수 있다. 이러한 이유로 본 연구에서 드러난 국립대학의 거버넌스 디커플링 현상과 그 원인이 대학의 규모와 위상, 재정적 자원 등 각 대학이 처한 상황이 모든 국립 대학에 일반적으로 나타나는 현상이라 단정하기는 어렵다는 한계가 있다. 다만, 연구자는 이러한 점을 인식하고 대학이 처한 서로 다른 환경에 의해 나타나는 특수성을 최대한 배제하고 ‘국립대’이기 때문에 나타나는 특수성만을 포착하고자 노력하였다.

넷째, 연구자는 면담 과정에서 면담 질문을 되도록 거버넌스 주제에 한정하려고 노력하였으나 정부의 거버넌스 제도 문제는 대학 정책 전반과 떼려야 뗄 수 없으므로 내담자의 답변 내용이 거버넌스에 국한되기보다는 정부의 대학 정책 전반에 관한 사항으로 확대된 측면이 있다. 이를 염두에 두고 분석 과정에서 비록 정부의 대학 정책 일반에 관한 비판이라도 거버넌스와 연관된 의미있는 내용이라고 판단하여 본 논문의 분석 자료로 제시하였다.

다섯째, 면담 질문지에는 바람직한 거버넌스 체제 구축을 위한 정부 정책 및 대학의 조직 문화와 의식 변화와 그 해결책을 묻는 질문이 포함되어 있으나 답변 내용이 일반적이고 추상적인 내용이었어서 본 연구에 그 내용을 구체적으로 담지는 못하였다. 의식과 문화를 변화시킨다는 것은 매우 장기적으로 접근해야 할 문제이며 이를 또한 어떠한 제도나 정책を導入함으로써 해결한다는 것은 본 논문이 의도하는 바 또한 아니다. 따

라서, 본 논문에서는 국립대의 거버넌스 제도가 제대로 작동하는 것을 가로막는 요인이 무엇인지 밝혔다는 점에 의의를 두고 그렇다면 과연 이를 어떻게 해결할 수 있는가에 대해서는 추후 연구 주제로 남겨두고자 한다.

제 4 장 연구 결과

1. 국립대의 사안별 의사결정 영향력

먼저, 국립대 사안별 의사결정 영향력에 대해 교수들을 대상으로 실시한 2018년 설문조사 응답을 분석한 결과는 <표 4-1>에 제시한 바와 같다. 이를 통해 국립대 거버넌스에 대한 대략적인 현황을 파악할 수 있을 것이다.

먼저 학과 관련 영역 중 ‘신임교수 채용’에 있어서 국립대는 교수 및 교수회의 의사결정 영향력이 67.4%로 매우 큰 것으로 나타났다. ‘교수 승진 및 정년보장 심사’에 있어서도 국립대는 교수 및 교수회의 영향력이 강하다는 답변이 59.2%인 반면, 정부는 6.1%, 대학 집행부는 34.7%를 차지하였다. ‘학부생 선발 기준’에 있어서는 국립대는 대학 집행부(41.8%), 교수 및 교수회(34.7%), 정부(23.5%) 순으로 영향력이 크다고 응답하였다. 대학 집행부와 교수 및 교수회의 영향력이 상당히 크기는 하지만 학부생 선발 기준이 다른 영역보다 정부의 영향력이 크다는 응답이 많이 나온 것은 아마도 이명박 정부부터 시행된 입학사정관제와 이후 계속된 대학 입학 전형과 관련한 정부 재정지원 사업 때문인 것으로 추측할 수 있다. ‘신규 교육과정 승인’에 있어서는 국립대는 대학 집행부(50.0%), 교수 및 교수회(33.7%), 정부(16.3%) 순으로 의사결정 영향력이 크다고 응답하였다.

다음으로 행정 관련 영역에 있어서 ‘주요 행정보직자 선정’에 대해서 국립대 구성원은 대학 집행부 74.5%, 교수 및 교수회 18.4%, 정부 7.1% 순으로 영향력이 크다고 인식하는 것으로 나타났다. 정부의 영향력이 꽤

작용하기는 하지만 행정보직자 선정에 있어서는 대학 집행부의 영향력이 큰 것을 확인할 수 있다. 반면, ‘예산 편성’과 ‘교수 수업 부담 결정’ 부문에서 정부의 영향력은 상당한 것으로 나타났다. ‘예산 편성’에 대해 국립대는 대학 집행부 61.2%, 정부 25.5%, 교수 및 교수회 13.3% 순으로 영향을 미친다고 응답하였고, ‘교수 수업 부담 결정’ 부문에서는 대학 집행부 44.9%, 교수 및 교수회 28.5%, 정부 25.5% 순으로 나타났다. 마지막으로 ‘대외협력 업무’의 경우 국립대는 대학 집행부(44.3%), 교수 및 교수회(36.7%), 정부(20.4%) 순으로 영향력이 강한 것으로 나타났다.

이상 살펴본 바와 같이, 국립대의 경우 학과 관련 사안에 있어 교수들의 영향력은 대학집행부보다도 큰 것으로 나타났다. 반면, 행정 관련 업무에 있어서는 대학집행부의 영향력이 교수들보다 크다. 그러나, 국립대 거버넌스 제도 도입의 궁극적인 목표가 학과 관련 사안에 있어 대학집행부의 영향력을 높이기 위한 것이라는 점을 고려할 때, 학과 관련 사안이 대학 내에서 차지하는 비중이 높다는 점에서 제도 도입의 효과는 크지 않은 것을 알 수 있다.

한편, <표 4-2>에 제시한 바와 같이 2008년 설문 조사 결과에서는 대학의 학과와 행정 관련 문제의 주요 의사결정자에 대해 교수들은 사안에 따라 조금씩 다르게 인식하고 있으며 국립대와 사립대 교수 간 인식에 차이가 있다는 것을 확인할 수 있다.

먼저, 학과 관련 업무 중 ‘신임교수 채용’에 있어서 국립대는 대학 집행부(37.1%)보다 교수 및 교수회(62.9%)의 의사결정 영향력이 더 크다고 인식하는 것으로 나타났다. ‘교수 승진 및 정년보장 심사’에 있어서도 국립대 교수들은 교수 및 교수회(54.3%)의 영향력이 대학 집행부(45.2%)보다 더 크다고 인식하였다.

<표 4-1> 대학 내 학과/행정 관련 사안별 주요 의사결정자(2018년)

(단위: %)

영역		국·공립대				사립대				전체			
		정부	대학 집행부	교수 및 교수회	학생	정부	대학 집행부	교수 및 교수회	학생	정부	대학 집행부	교수 및 교수회	학생
학과 관련 업무	신임교수 채용	3.1	29.6	67.4	0.0	9.8	52.2	37.4	0.6	7.3	43.7	48.7	0.4
	교수 승진 및 정년보장 심사	6.1	34.7	59.2	0.0	8.0	55.2	36.2	0.6	7.3	47.5	44.8	0.4
	학부생 선발 기준	23.5	41.8	34.7	0.0	15.3	50.9	31.9	1.8	18.4	47.5	33.0	1.2
	신규 교육과정 승인	16.3	50.0	33.7	0.0	9.2	63.2	27.0	0.6	11.9	58.2	29.5	0.4
	평균	12.3	39.0	48.8	0.0	10.6	55.4	33.1	0.9	11.2	49.2	39.0	0.6
행정 관련 업무	주요 행정보직자 선정	7.1	74.5	18.4	0.0	13.5	75.5	10.4	0.6	11.1	75.1	13.4	0.4
	예산 편성	25.5	61.2	13.3	0.0	17.2	69.3	12.9	0.6	20.3	66.3	13.0	0.4
	교수 수업 부담 결정	25.5	44.9	28.6	1.0	13.5	56.4	29.5	0.6	18.0	52.1	29.1	0.8
	대외협력 업무	11.2	56.1	32.7	0.0	14.1	60.5	24.5	0.6	13.0	59.0	27.6	0.4
	평균	17.3	59.2	23.3	0.3	14.6	65.4	19.3	0.6	15.6	63.1	20.8	0.5
전체		14.8	49.2	36.0	0.1	12.6	60.4	26.2	0.8	13.4	56.2	29.9	0.6

<표 4-2> 대학 내 학과/행정 관련 사안별 주요 의사결정자(2008년)

(단위: %)

	영역	국·공립대				사립대				전체			
		정부	대학 집행부	교수 및 교수회	학생	정부	대학 집행부	교수 및 교수회	학생	정부	대학 집행부	교수 및 교수회	학생
학 과 관 련 업 무	신임교수 채용	0.0	37.1	62.9	0.0	0.4	60.3	39.3	0.0	0.2	50.7	49.1	0.0
	교수 승진 및 정년보장 심사	0.3	45.2	54.3	0.3	0.2	63.1	36.7	0.0	0.2	55.7	44.0	0.1
	학부생 선발 기준	6.0	65.9	28.0	0.0	1.9	76.8	21.2	0.0	3.6	72.3	24.1	0.0
	신규 교육과정 승인	3.8	58.6	37.6	0.0	1.1	67.5	31.3	0.0	2.2	63.8	33.9	0.0
	평균	2.5	51.7	45.7	0.1	0.9	66.9	32.1	0.0	1.6	60.6	37.8	0.0
행 정 관 련 업 무	주요 행정보직자 선정	0.5	86.8	12.7	0.0	0.4	60.3	39.3	0.0	0.7	88.6	8.7	0.0
	예산 편성	4.0	80.6	15.3	0.0	0.4	94.3	5.2	0.2	1.9	88.6	9.4	0.1
	교수 수업 부담 결정	4.0	67.9	28.1	0.0	0.0	78.3	21.7	0.0	1.7	73.9	24.4	0.0
	대외협력 업무	1.6	78.1	19.8	0.5	0.2	84.9	17.9	0.0	0.8	80.3	18.6	0.2
	평균	2.5	78.3	19.0	0.1	0.3	79.4	21.0	0.1	1.3	82.9	15.3	0.1
전체		2.5	65.0	32.2	0.1	0.6	73.2	26.6	0.0	1.4	71.7	26.5	0.0

‘학부생 선발 기준’에 대해서는 대학 집행부의 의사결정자로서의 영향력이 크다는 응답이 각각 65.9%로 비교적 높게 나타났다. ‘신규 교육과정 승인’에서는 대학 집행부가 의사결정을 한다고 응답한 비율이 국립대가 58.6%였으며, 교수 및 교수회라는 응답이 37.6%로 나타났다.

이처럼 학과 관련 영역 중 신입교수 채용과 교수 승진 및 정년보장 심사에서 국립대의 경우 교수 및 교수회의 영향력이 매우 큰 것으로 나타났다. 반면, 학부생 선발 기준 선정이라든지 신규 교육과정 승인에 있어서는 반대로 대학 집행부가 영향력이 교수 및 교수회의 영향력보다 크게 나타났다.

반면, 교수들은 행정 관련 영역에 있어서는 대학 집행부의 영향력이 매우 큰 것으로 인식하였다. 먼저 주요 행정보직자 선정에서 국립대의 경우 대학 집행부의 영향력이 크다는 비율이 86.8%로 매우 높았다. 예산 편성 부문에서 국립대는 대학 집행부가 80.6%, 교수 및 교수회가 15.3%라고 답하였다. 교수 수업 부담 결정에 있어서는 국립대의 경우 대학 집행부가 67.9%, 교수 및 교수회가 28.1%로 나타났다. 마지막으로 대외협력 업무에서는 국립대는 대학 집행부 78.1%, 교수 및 교수회 19.8%인 것으로 확인되었다.

즉, 2008년 설문조사 결과는 정부 및 외부 이해관계자의 영향력은 미미한 데 반해 대학집행부가 교수 및 교수회보다 영향력이 큰 것으로 나타났다. Shin(2018)은 이를 ‘분권화된 중앙집권화(decentralized centralization)’라고 명명하였다. 이는 즉, 대학 자율화 정책에 따라 대학의 자율성은 증가하였고 대학 내부적으로는 총장 및 집행부 중심의 의사결정구조가 확립되는 경향을 의미한다. 그러나, 앞에서 살펴본 2018년의 설문조사 결과는 이러한 경향이 오히려 퇴색되었으며 교수 및 교수회의 영향력이 다시 커지는 방향으로 거버넌스 구조가 이동하였을 가능성을

보여준다. 이러한 결과를 바탕으로 했을 때 2008년과 2018년의 국립대 거버넌스 변화에 대해 다음과 같은 가설을 제기할 수 있을 것이다.

첫째, 국립대의 경우 대학 내 의사결정 사안에 있어 정부 및 외부 이해관계자의 영향력이 매우 커졌을 것이다. 2008년에는 각 영역별로 정부가 의사 결정에 영향을 미친다는 응답이 각각 모두 2.5%에 불과하였으나 2018년에는 그 응답이 각각 12.3%와 17.3%로 크게 증가하였다. 정부의 영향력이 특히 두드러지게 증가한 부분은 ‘학부생 선발 기준’과 ‘신규 교육과정 승인’, 그리고 ‘예산 편성’과 ‘교수 수업 부담 결정’ 부분이다. 이는 모두 공교육 정상화 지원사업, 대학 구조개혁 평가, 대학자율역량강화사업(ACE+) 등 정부의 고등교육 재정지원 사업과 관련이 있다. 즉, 지난 10년간 정부의 고등교육 재정지원 사업은 대학에 대해 정부가 의사결정권자로서 일정한 영향력을 행사하는 수단으로서 기능하였을 것이라 짐작할 수 있다.

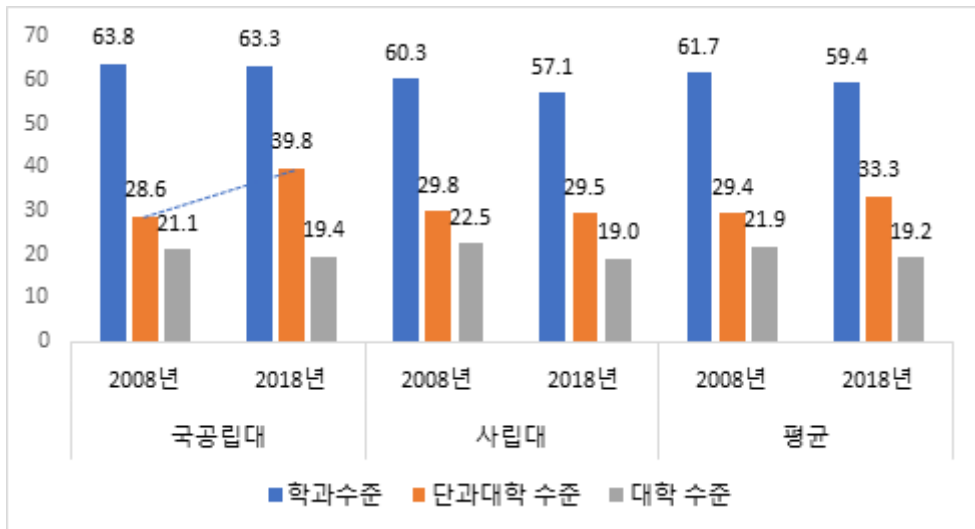
두 번째로 나타난 특징은 2008년과 마찬가지로 2018년에도 여전히 국립대의 교수 및 교수회가 학내 사안에 대해 더 큰 영향력을 발휘하고 있다는 것이다. 이는 대학에 대한 정부의 영향력이 점점 더 커지는 가운데서 증가한 것이라 더욱 주목할 만하다. 즉, 정부의 국립대 거버넌스 개혁 정책은 대학에 자율성을 부여함으로써 정부 의존도를 줄이고 대학 집행부에 권한을 실어 학내 교수들의 영향력을 줄이고자 하였으나 정부 주도의 대학 개혁 정책은 필연적으로 정부의 영향력 증가를 가져올 수밖에 없을 것이라는 점은 어느 정도 예측 가능하였다. 그러나, 교수 및 교수회의 영향력을 줄이고자 하였던 국립대 거버넌스 개혁은 오히려 대학 집행부의 영향력을 감소시킨 방향으로 전개되었을 것이라는 가설을 세울 수 있다. 이는 정부가 표면적으로는 일련의 고등교육 거버넌스 제도가 대학에 자율성을 부여하기 위한 것이라는 점을 강조하고 있지만, 결국 정부

주도로 이루어지는 대학 개혁 정책은 대학 집행부가 실질적 자율성을 발휘할 수 있는 부분을 한정하여 대학 집행부의 자율성을 제한하고 있기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 다른 한편, 이는 교수회를 학칙상 기구로 제도화하고 사실적인 의결기구로 운영함으로써 교수들이 대학 사안에 대해 실질적인 영향력을 행사하는 경향이 여전히 계속되고 있음을 주는 것이기도 하다(변기용, 2007).

이러한 경향성으로 인해 과거 Shin(2011)이 지적하였던 우리나라 대학의 ‘분권화된 중앙집권화’는 역으로 대학 외적으로는 정부 의존도가 늘어나고 대학 내적으로는 대학 집행부의 교수 간 의사결정권한이 분산되는 ‘중앙집권적 분권화(centralized decentralization)’로 전개되고 있는 것으로 보인다.

결국, 대학 집행부는 그 영향력은 줄되 대학 내외적으로 다각적인 압력에 직면해 있는 상황임을 알 수 있다. 대학 내적으로는 일반적인 기대와 달리 교수 및 교수회의 영향력이 점점 더 커지고 있으며, 대학 외적으로는 재정지원을 빌미로 정부의 압박이 계속되고 있는 상황에서 국립대 대학 집행부의 권한과 역할, 의사결정 과정에 대해 좀 더 면밀하게 살펴볼 필요가 있을 것이다.

위와 같은 대학의 의사결정 사안에 대한 교수들의 영향력은 아래 [그림 4-1]에서도 확인할 수 있다.



[그림 4-1] 교수들의 대학 의사결정 영향력에 대한 인식 변화(2008, 2018년)

학과수준, 단과대학 수준, 대학 수준의 영향력에 대해 2008년과 2018년 결과를 확인해본 결과, 사립대의 경우 학과 수준에서 교수들의 영향력이 60.3%에서 57.1%로 다소 줄어든 반면 국립대는 63.8%에서 63.3%로 10년 전과 거의 비슷한 것으로 나타났다. 단과대학 수준에서의 영향력은 28.6%에서 39.8%로 오히려 크게 상승하였으며, 대학 수준에서의 영향력은 21.1%에서 19.9%로 다소 감소하였으나 큰 차이는 없다.

2. 국립대 거버넌스의 제도적 동형화

앞에서 살펴본 바와 같이 정부에 의한 국립대 거버넌스 개혁은 크게 총장 선출 제도 개선, 법인화에 따른 이사회 설립, 대학평의원회의 설립으로 추진되었다. 여기에 교수회까지 포함하여 본 장에서는 이러한 네 가지 제도가 국립대 거버넌스 체제에서 어떻게 제도화되었는지 동형화

관점에서 분석해보고자 한다.

가. 총장 간선제

현행 「교육공무원법」 제24조는 대학의 총장임용후보자 선정 방식을 추천위원회선정방식(대학구성원참여제) 또는 교원합의 선정방식(교원합의제) 중에서 선택할 수 있도록 규정하고 있다. 전자를 일반적으로 ‘총장 간선제’로, 후자를 ‘총장 직선제’라고 명명한다(신현석 외, 2016). 우리나라 국립대학의 총장임용후보자 선정은 교과부장관의 임용 제청을 거쳐 대통령의 재가를 받아 임명하는 임명제 방식이었으나 1987년 민주화 운동의 연장선상에서 당해 대학의 합의된 방식과 절차를 거쳐 총장을 선출하는 총장 직선제가 보편화되었다. 다만 이 때 ‘대학의 합의된 방식과 절차’는 주로 직원이나 학생이 아닌 교원의 합의에 의한 것을 의미한다.

그러나, 총장 직선제 하에서 총장에 선출되고자 하는 교수들이 미리 대학 주요 보직 자리를 약속하거나 학과가 요구하는 사항을 공약하고 선거 운동이 과열되어 학내 분위기를 저해하는 등의 여러 가지 문제가 불거지자 정부는 이에 대한 대책 마련이 필요하다고 판단하였다.

이에 이명박 정부 하 교육과학기술부는 2010년 9월 28일 ‘국립대학 선진화 방안’을 발표한다. 당시 ‘국립대학 선진화 방안’은 현행 국립대학의 문제점 중 하나로 “비합리적 지배구조로 효율적 의사결정과 집행이 곤란”(교육과학기술부, 2010)함을 지적하였다. 그러나 당시에는 모든 국립대의 총장 직선제를 문제 삼지는 않았다. 교대를 제외한 국립대의 경우에는 교수 직선 학장 후보자 선출이 대학의 과잉 정치화로 교육·연구 분위기를 저해하고, 단과대 이기주의로 인해 총장의 리더십 약화 및 대학 차원의 구조개혁 추진도 차질을 빚게 한다는 판단 하에 학장 직선제 개

선을 요구하였다. 규모가 작은 교육대학의 총장직선제 시행을 “구성원들 간 파벌 조성으로 교육과정 개편 등 이해관계가 상충되는 업무에 대한 추진 동력이 저하”(교육과학기술부, 2010)되는 원인으로 지목하고 있다. 이에 국립대 거버넌스, 즉 지배구조의 선진화를 위해 ‘국립대학 법인화’, ‘학장직선제 개선’, ‘교육대학 총장선출제 개선’을 세부 추진과제로 설정한다. 당시에는 일반 국립대의 경우 아직 총장 간선제까지 추진하지는 않고 학장 직선제를 폐지하는 수준이었으며 소규모인 교육대학교에서만 총장 간선제를 시행하고자 하였음을 알 수 있다.

그러나, 이듬해 2011년 8월 23일 교육과학기술부는 학장 직선제 개선만으로는 충분하지 않다는 판단하고 총장 선출제도를 문제 삼기 시작한다. 즉, “총장직선제로 인한 교육·연구 분위기 훼손, 총장 성과 검증 미흡, 재정·회계 운영의 불투명성·비효율성 문제 등이 지속되는 등”(교육과학기술부, 2011) 국립대학 운영상의 문제가 여전하다고 보고 ‘2단계 국립대학 선진화방안’을 발표하면서 본격적으로 국립대학의 총장직선제 개선을 촉구하기 시작한 것이다. 교과부는 ‘2단계 국립대학 선진화방안’에서 총장직선제가 도입 초기 대학의 민주화와 자율성 신장에 기여하고 대학 운영에 대학교원의 의견을 반영함으로써 대학교원의 참여 의식을 제고하였다는 점 등에서 긍정적 측면이 있으나 다음과 같은 부작용 및 폐해 사례가 있다고 지적하고 있다.

<총장 직선제의 각종 폐해 사례>

- 총장 선출에 대한 교수들의 지나친 관심과 정치화로 대학 본연의 임무인 교육과 연구에 소홀
- 총장은 선출 후 자신을 지지한 교원들의 이해에 발목이 잡혀 대학 선진화를 위한 과제를 강력하고 소신 있게 추진하기 어려움

- 논공행상 등으로 역량 있는 내·외부인사의 보직임명이 어려움
- 총장 후보자가 등록금 인상과 연계된 교직원 후생복지(연구보조비 및 수당, 교직원 보수 등)에 대한 공약 남발과 이행으로 인해 재정 낭비 초래

(출처: 교육과학기술부, 2011)

이러한 폐해 사례를 적시하면서 교과부는 총장 간선제를 단계적으로 실시하되 자율적으로 간선제를 도입한 대학에 대해서는 재정지원, 교수 정원 우선 배정 등의 인센티브를 제공한다고 밝히고 있다. 또한, 교수들의 투표에 의한 선출을 배제하고 대학의장임용추천위원회에 대학 외부 인사가 1/3 이상 포함될 수 있도록 권고하고 있으며 향후 이것이 의무화 될 수 있도록 교육공무원임용령 제12조의3제1항을 개정 추진하겠다고 강조하였다.

이처럼 정부와 교육부는 국립대학의 성과 개선과 효율적 운영에 있어 국립대학의 거버넌스 개혁이 시급하다고 인식하였다. 이를 위해서는 무엇보다도 제대로 의사결정을 하고 업무를 추진할 수 있는 인물이 총장이 되어야 하는데 이를 가로막는 가장 큰 장애물이 교원 투표로 진행되는 총장 직선제라고 보았다. 이에 국립대학의 총장임용후보자 선정 방식을 간선제로 유도하였다. 그러나, 단순히 정부의 권고만으로는 대학들이 움직이지 않자 선택한 것이 바로 ‘대학 평가’와 ‘재정 지원’이다.

처음에는 총장 간선제로 전환하지 않을 경우 대학 평가에서 점수를 낮게 주고 재정 지원을 받을 수 없게 하는 네거티브 전략을 실시하였으나 대학측이 이를 비판하고 반발하자 가점을 주는 포지티브 방식으로 전략을 바꾸었다. 그러나 어차피 대학 간 점수의 편차가 크지 않아 1-2점 만으로 등수가 달라지는 상황에서 점수를 덜 주는 것이든 점수를 더 주는

것이든 큰 차이는 없으며 총장 간선제를 채택하지 않을 시 대학이 불이익을 받는 것은 명약관화하였다. 정부는 직간접적으로 대학 측에 직선제 요소를 삭제하고 간선제를 채택·운영할 것을 권고·강제하였다. 교육부가 전국 국립대에 발송한 2014년 3월 27일자 공문(제목:‘14년 대학 재정 지원 사업에 반영되는 국립대학 총장직선제 요소 추가 알림’)은 “2014년 대학 재정 지원 사업에서 국립대학 총장직선제 개선 완료 여부를 반영할 예정이오니, 기존에 안내해드린 총장직선제 요소의 삭제 및 학칙·자체규정·시행세칙 등의 제·개정 완료는 당초 기한대로 2014년 3월 31일까지 모두 완료”해야 한다고 명시하고 있다.

정부의 ‘권고’로는 움직이지 않던 대학들이 ‘재정 사업 불이익’이라는 카드를 내세우자 일제히 학내 투표를 실시하여 총장후보자 선정 방식 변경 절차에 들어간다. 총장선출제도를 간선제로 바꾸지 않은 대학들은 재정지원사업에서 불이익을 받게 하였기 때문에 학내 투표를 실시하였다고 하여도 그 결과는 이미 정해진 것이나 다름 없었다. 예를 들어, 강원대의 경우 2011년 9월 ‘구조개혁 중점 추진 국립대학’으로 지정되자 이에 대한 불이익에서 벗어나고자 같은 해 9월 교육부와 MOU를 맺고 총장 간선제 도입을 위한 투표를 시행한다. 직원 포함 구성원 12%가 참여한 데 그쳤지만 투표자의 95% 찬성으로 간선제를 채택한다. 또한, 전북대는 총장 간선제 실시를 위해 2012년 7월 직선제 폐지에 대한 투표를 진행하였다. 직선제 폐지 선거에서 유권자의 53.4%가 폐지에 찬성한다. 투표 대상은 교수들로만 한정하였고, 본부 차원에서 직선제를 폐지하지 않을 경우 부실대학으로 선정될 수도 있다는 점을 적극 홍보하였다(출처: 전북대 신문 <http://www.cbnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=3815>). 직선제로 총장을 선출한 부산대, 교육부의 총장임용제청 거부로 장기적인 총장 공백 상태를 겪고 있던 경북대, 공주대, 진주교대, 전주교대 등은 ‘2015년

도 국립대학 혁신지원사업' 선정에서 모두 탈락하였다.

요약하자면 법률상 국립대학의 총장 선거는 직선제, 간선제 모두 가능하지만 과거 국립대는 모두 직선제를 택하였었다. 그러나, 정부는 국립대학의 총장 직선제가 학내 정치화를 야기하고 하향식 중앙집권적 의사결정체제 정립을 저해한다는 판단 하에 국립대학의 총장 선출 방식을 간선제로 전환하고자 하였으며 그 과정에서 '대학 평가'와 '재정 지원'이라는 두 가지 전략을 강제적 동형화 기제로 활용하였다. 대학 측은 간선제 전환을 위한 대내외적 정당성을 확보하기 위해 구성원들을 대상으로 투표를 실시하였으나 그 결과는 이미 정해진 것이나 마찬가지였다. 직선제 폐지에 찬성하는 표를 더 많이 확보하기 위해 총장 직선제에 큰 관심이 없는 직원들에게 투표를 하게 한다든가 직선제를 폐지하지 않으면 부실대학으로 선정되어 재정 지원을 받지 못하게 된다는 것을 적극 홍보하는 방식으로 투표 결과를 간선제 찬성 쪽으로 유도하였다. 이에 부산대를 제외한 모든 국립대에서는 투표 결과 직선제를 폐지하자는 의견이 과반수 이상을 차지하여 직선제를 폐지하고 간선제를 택하게 된다.

나. 대학평의위원회

국립대 대학평의위원회 설립은 '법률'에 의해 강제적 동형화가 추진되고 있다. 2005년 사립대 대학평의위원회 설치가 의무화된 반면 국립대의 대학평의위원회는 의무화되지 않다가 2018년 5월 29일 고등교육법 제19조의2가 개정 시행되어 그동안 자율적으로 운영되어 오던 국립대 대학평의위원회 설치가 의무화되었다. 새로 개정된 대학평의위원회 설치법은 대학평의위원회의 심의사항 및 구성을 다음과 같이 규정하고 있다.

제19조의2(대학평의위원회의 설치 등) ① 학교는 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 교직원과 학생 등으로 구성되는 대학평의위원회(이하 "대학평의위원회"라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 제2호 및 제3호는 자문사항으로 한다.

1. 대학 발전계획에 관한 사항
2. 교육과정의 운영에 관한 사항
3. 대학현장의 제정 또는 개정에 관한 사항
4. 학칙의 제정 또는 개정에 관한 사항
5. 다른 법률에 따른 학교법인 임원 또는 개방이사추천위원회 위원 추천에 관한 사항(사립학교에 한정한다)
6. 그 밖에 교육에 관한 중요 사항으로서 학칙 또는 정관으로 정하는 사항

② 대학평의위원회는 11명 이상의 평의원으로 구성하여야 하며, 교원, 직원, 조교 및 학생 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 사람으로 구성하되, 동문 및 학교의 발전에 도움이 될 수 있는 자를 포함할 수 있다. 이 경우 어느 하나의 구성단위에 속하는 평의원의 수가 전체 평의원 정수(定數)의 2분의 1을 초과해서는 아니 된다.

③ 대학평의위원회에 의장과 부의장 각각 1명을 두며, 평의원 중에서 호선한다. 이 경우 의장은 학생이 아닌 평의원 중에서 호선한다.

④ 평의원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 학생인 평의원의 임기는 1년으로 한다.

⑤ 대학평의위원회는 제1항 각 호의 사항의 심의에 필요한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 그 요청을 받은 학교의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑥ 대학평의위원회는 회의의 일시, 장소, 발언 요지 및 결정사항 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있다고 인정되는 사항 등 대통령령으로 정하는 사항에 대해서는 대학평의위원회의 의결로 회의록의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다.

⑦ 그 밖에 대학평의위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 학교법인의 정관 및 학칙으로 정한다.

[본조신설 2017. 11. 28.]

(강조 및 밑줄 표시는 연구자에 의함)

그러나, 전국 국립대 교수회는 일제히 대학평의위원회 입법에 반대의견을 표명하였다. 교수회가 대학평의위원회법에 반대하는 이유는 두 가지이다. 하나는, 대학평의위원회 설립 이면에는 기존 국립대 교수회·교수평의위원회를 무력화시키려 한다는 것, 다른 하나는 교원이 평의위원회 구성원 중 절반 이상을 차지하지 못하도록 함으로써 교원의 의사가 제대로 반영되지 못하도록 했다는 것이다. 이에 전국 국립대학교수회연합회⁵⁾는 2018년 8월 27일 제19조의2(특히 제②항)가 대학의 자율을 보장한 헌법을 위반했다고 보고 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구한 상태이다.

법적 투쟁과는 별개로 각 대학은 도입된 법률에 따라 대학평의위원회를 설치할 의무가 있다. 이에 전국 국립대학의 대학평의위원회 설치 현황을 살펴보았는데 2019년 4월 현재 전국 39개 국립대학교의 대학평의위원회 설립 현황은 다음과 같다.

5) 전국국립대학교수회연합회(국교련)는 “‘국·공립대학 교수(협의)회가 연대하여 대학의 민주화와 대학인의 권익을 신장하고 교육, 연구 환경을 개선함으로써 국·공립대학의 발전에 기여함을 목적’으로 구성된 연합체”(http://www.nupa.kr/sub01/sub01_01.php 국교련 홈페이지에서 발췌)로 전국 41개 국립대학 만 6천여 명의 교수들을 대표하는 대표적인 교수단체이다.

<표 4-3> 전국 국립대 대학평의위원회 설립 현황(2019년 4월 현재)⁹⁾

대학	학칙 반영	규정 마련	대학평의위원회 구성원수					
			교 수	직 원	학생 6)	조 교	동문 및 외부 ⁷⁾	총 원
강릉원주대학교	×	×	×					
강원대학교	×	×	×					
경남과학기술대학교	○	○	12	7	2	2	1	24
경북대학교	×	×	×					
경상대학교	○	○	법에 따르지 않음 ⁸⁾					
공주대학교	○	○	7	3	3	1	0	14
군산대학교	○	○	8	4	2	2	0	16
금오공과대학교	○	○	7	3	3	1	0	14
목포대학교	○	○	6	4	1	2	1	14
목포해양대학교	○	○	7	3	1	2	1	14
부경대학교	×	×	×					
부산대학교	○	○	9	3	4	2	2	20
서울과학기술대학교	○	○	7	4	3	1	0	15
순천대학교	○	×	×					
안동대학교	○	○	7	3	2	2	0	14
전남대학교	×	×	×					
전북대학교	×	×	×					
제주대학교	×	×	×					
창원대학교	○	○	13	6	3	2	3	27
충남대학교	×	×	×					
충북대학교	○	○	7	4	2	0	2	15
한경대학교	○	○	6	4	1	2	0	13

대학	학칙 반영	규정 마련	대학평의회 구성원수					
			교 수	직 원	학생 6)	조 교	동문 및 외부7)	총 원
한국교원대학교	○	×	7	2	4	1	1	15
한국교통대학교	×	×	×					
한국체육대학교	×	×	×					
한국해양대학교	○	×	×					
한밭대학교	×	×	×					
경인교육대학교	×	×	×					
공주교육대학교	○	○	6	3	3	1	0	13
광주교육대학교	○	○	6	3	3	1	0	13
대구교육대학교	○	○	5	3	2	1	0	11
부산교육대학교	○	○	6	3	3	1	0	13
서울교육대학교	○	○	6	3	3	1	0	13
전주교육대학교	○	×	×					
진주교육대학교	○	○	6	3	3	1	0	13
청주교육대학교	×	×	×					
춘천교육대학교	○	○	7	4	3	1	0	15

6) ‘학생’은 학부생, 대학원생을 포함한다.

7) ‘외부’는 동문을 비롯한 강사 등을 포함한다.

8) 경상대학교 대학평의회 교수위원 수는 기존 교수평의회 규정을 그대로 따르고 있어 신설된 대학평의회 법에 맞지 않는다. 경상대학교 대학평의회 구성 규정은 아래와 같다.

제3조(구성) 대학평의회의 구성은 다음과 같이 한다.

- ① 교수 평의원은 교수회 회장, 부회장 3명, 교수회 사무국장, 교수회 정책국장, 선출 교수 평의원 25명 이상 35명 이하로 구성한다.(개정 2006. 4. 5, 2008. 12. 1, 2010. 11. 5)
- ② 선출 교수 평의원 수는 단과대학별 2명을 원칙으로 하며, 각각 교수회 회원 50명 초과시마다 1명을 추가한다. 다만, 1개 단과대학 선출 평의원수는 5명을 초과할 수 없다.(개정 2014. 12. 24.)
- ③ 단과대학 선출 평의원은 본교 재직기간 5년 이상인 평교수 가운데서 선출하는 것

학칙 반영과 규정 마련을 구분한 이유는 순천대학교, 한국해양대학교 등과 같이 학칙에는 반영되어 있지만 구체적인 규정은 아직 마련하지 않은 대학이 있어 이를 구분하여 살펴보기 위해서이다.

<표 4-3>에 나타난 바와 같이 대학평의위원회를 학칙에 기재한 대학은 총 37개교 중 24개이며, 나머지 13개는 아직 학칙에조차 대학평의위원회 설치·운영 사항을 반영하지 않은 것으로 나타났다. 한편, 규정까지 마련한 대학을 살펴보면 대학평의위원회 규정을 마련한 대학은 37개교 중 20개교에 불과하며 나머지 17개교는 대학평의위원회 규정을 마련하지 않은 것으로 파악되었다.

대학평의위원회 평의원 구성에 있어서는 특정 구성원이 전체 구성원의 50%를 넘길 수 없다는 규정에 따라 해당 규정을 준수하는 선에서 교수의 수를 최대로 구성하는 모습을 보인다.

그러나, 앞에서 언급하였듯이 대학평의위원회 설립을 법률로 명시하여 의무화하였음에도 불구하고 국립대학의 대학평의위원회 구성은 아직까지 지지부진한 모습을 보이고 있다. 이처럼 법제화에도 불구하고 대학평의위원회 구성이 원활하게 이루어지지 않고 있으나 이를 제재할 실질적인 방법이 없으므로 결국 교육부는 국립대학 육성사업비 예산 삭감이라는 ‘재정 패널티’와 연계하여 대학평의위원회 설립을 촉구하고 있다 (<http://www.kgmaeil.net/news/articleView.html?idxno=210716>).

을 원칙으로 하되, 부득이한 경우에는 예외로 한다. 다만, 학부장, 학과장과 부속기관이 아닌 연구소의 소장은 평교수로 본다.

④ 직원 평의원은 직원협의회 대표 1명, 공무원 직장협의회 대표 2명, 대학노동조합 및 조교협의회 대표 각 1명으로 구성한다.(개정 2016. 9. 1.)

⑤ 학생 평의원은 학부생 대표 3명과 대학원생 대표 1명으로 구성한다.(개정 2007. 5. 25)

9) 국립대 법인인 서울대와 인천대는 별도 특별법으로 대학평의위원회를 규정하고 있어 고등교육법을 따르지 않으므로 위 현황에서는 제외하였음

이상 살펴본 바와 같이 국립대 총장 선출제도와 대학평의원회는 각각 ‘재정 지원’과 ‘법제화’라는 압력 하에 강제적 동형화를 이루었다는 점에서 공통점을 갖는다. 그러나, 동형화의 결과에는 차이를 보였는데 ‘재정 지원’을 기제로 하여 동형화를 추진한 것이 결과적으로 더 강력한 동형화를 이룬 것을 알 수 있으며 ‘법제화’의 경우 대학에 실질적인 압박을 가할 수 없다는 점에서 동형화의 기제로는 효과적이지 않은 것으로 나타났다. 이는 법제화의 경우 항소 등의 공식적인 수단을 통해 해당 정책에 대한 불만을 제기할 수 있지만, 재정 지원 압박은 대학이 별다른 선택지나 저항 수단을 가질 수 없으므로 법률보다 재정 압박이 더욱 강력한 동형화 기제로 발휘되는 모습을 보여준 것이라 해석할 수 있다. 또한, 이는 신자유주의 이데올로기가 지배하는 현 고등교육 정책 하에서 대학을 압박할 수 있는 가장 좋은 수단은 ‘재정’이라는 것을 단적으로 증명하는 것이기도 하다.

다. 국립대 법인화 및 이사회

‘동형화’ 관점으로 보자면 우리나라의 국립대 법인화 정책은 동형화에 실패했다고 볼 수 있다. 40여개의 국립대학 중 서울대와 인천대 단 두 곳만이 법인화되었기 때문이기도 하지만 정책 추진 과정에서 전체 국공립대 개혁을 위해 논의되었던 법인화가 서울대 법인화로 한정되어 추진되면서 다른 대학이 법인화할 만한 계기가 뚜렷이 없었고 여건도 충분히 조성되지 않았다.

서울대는 1990년대 중반부터 ‘서울대학교법’을 제정하려 하는 등 서울대의 위상을 높이기 위한 방안을 모색해왔으나 이 법안이 다른 국공립대와 사립대의 반대에 부딪히면서 무산되었다. 그러던 중 2005년 노무현

정부는 ‘총장 간선제’와 ‘국립대 법인화’를 핵심으로 하는 ‘대학경쟁력강화’ 방안을 발표하였다. 당시 김진표 교육부총리 겸 교육인적자원부 장관은 자율경영 능력이 있는 대학 중심으로 법인으로 전환하는 ‘선별적·단계적 법인화’ 방침을 밝혔다. 교육인적자원부는 2006년 1월 국립대 법인화의 구체적 방안을 제시하는 ‘대학 특성화 추진 방안’을 대통령에게 보고하였는데, 이 방안에 따르면 국립대의 선택적 법인화 및 회계제도 변경을 규정한 법안을 국회에 제출하고 이 법안이 시행될 경우 2010년까지 서울대를 포함한 다섯 개 정도 대학을 특수법인화한다는 계획이었다. 그러나 2007년 6월 국회에 제출된 법안은 결국 제대로 논의조차 되지 못한 채 폐기되고 말았다(신승욱, 2011).

그러나, 서울대는 ‘서울대학교법’이 무산된 이후 정부 정책과는 별도로 독자적 서울대 법인화 입법을 추진하였는데 법인화 문제에 있어서는 서울대가 정부보다 적극적인 태도를 보였다. 2007년 ‘국립대의 단계적 법인화’를 공약으로 하였던 이명박 대통령이 당선되었고 서울대는 2008년 10월 ‘서울대학교 법인화위원회’를 출범시켰다(신승욱, 2011).

법인화위원회는 2009년 7월 ‘국립대학법인 서울대 설치·운영에 관한 법률안 시안’을 발표하였다. 서울대가 시안을 발표하자 교수, 학생들은 충분한 여론 수렴없는 법인화 추진에 강하게 반발하였지만 그 와중에서도 서울대는 교육과학기술부와 서울대 법인화를 협의하기 시작했다(신승욱, 2011).

법인화 과정에서 가장 큰 이슈는 정부의 재정 지원 부문이었다. 정부가 법인화를 추진하는 이유 중 하나는 재정 감소이나 서울대는 법인화 이후에도 정부의 재정 지원은 계속되어야 한다는 입장을 고수하였다. 결국 서울대의 입장이 수용되었고 2009년 12월 ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률안’이 국무회의에서 통과되었다(신승욱, 2011).

이상의 과정에서 알 수 있듯이 정부의 국립대 법인화 정책은 처음에는 전체 국공립대학을 대상으로 하였으나 당시 국공립대학의 경쟁력이 충분히 확보되지 않은 상황에서 모든 국공립대의 법인화는 무리가 있다는 판단 하에 자율적 경영 역량을 갖춘 대학 중심의 ‘선별적·단계적 법인화’로 한 단계 후퇴하였다. 대학 내부적으로도 교수회와 학생 등 일부 구성원의 강한 반발, 재정 자립의 어려움 등으로 인해 전체 국공립대의 법인화는 요원해보였고 이러한 와중에 서울대는 독자적으로 국제적 위상 및 경쟁력 제고를 위해 정부의 재정 지원을 보장받으며 법인화에 성공하였다.

인천대의 경우는 시립대에서 국립대로의 전환에 오랜 노력을 기울였고, 교육부는 인천대의 국립대 전환에 대해 특수법인 수용을 전제로 국립대 전환을 수용하겠다는 입장을 고수하였다. 당시는 2007년 법인 국립대로 울산과기대가 개교하고 2009년 서울대 법인화법이 통과하여 국립대 법인화가 조금씩 성과를 보이고 있는 상황이었다. 정부로서는 인천대 국립대 전환을 법인화할 수 있는 좋은 기회로 여겼을 것이고, 인천대로서는 국립대 전환을 위해서 법인화를 받아들이지 않을 수 없었을 것이다. 마침내 2011년 12월 법안이 통과되어 1년여간의 준비 끝에 인천대는 2013년 1월 국립대 법인이 되었다.

그러나, 두 대학 이외에 더 이상의 국립대 법인화는 이루어지지 않았다. 정부와 교육부는 서울대와 인천대, 특히 서울대가 다른 국립대의 선도적 모델이 되어줄 것으로 기대하였으며 언론에서는 서울대를 ‘법인화 시범 대학’(한국일보 사설, “땀 올린 서울대 법인화” 2010.12.09.)이라 명명하는 등 ‘모방적 동형화’ 효과를 기대하였을 것이나 다른 국립대의 추가적 ‘모방’은 이루어지지 않았다. 그 이유는 다음의 인터뷰 내용에서도 짐작할 수 있다.

법인화를 굉장히 반대를 했어요 법인화를 하는 전제 조건으로 **정부의 국립대학에 대한 지원을 획기적으로 개선을 해야 된다.** 그래서 자립 조건을 갖추었을 때 그때부터 뭔가 법인 중심으로 해나갈 수 있지 않겠나 그렇지 않은 단계에서는 법인화는 그 당시만 해도 사립화로 가는 길이라고 본 거예요. 그러니까 이제 국립대 교수들 입장에서 볼 때는 그에 대한 자신감이 우선 없었고, **또 막상 법인화를 했을 때 우리 대학이 여러 가지 법인화를 가능하게 하는 자립적 조건들을 어느 정도 우리가 갖추고 있는냐에 대한 자신감도 없었기도 했고.** 그래서 법인화를 한다는 것은 국가가 고등교육에 대한 책임을 방기하는 거다 이렇게 생각하는 측면도 있어요. (D 총장 인터뷰 중에서)

인터뷰 내용에서 알 수 있듯이 더 이상 법인화가 확산되지 않은 이유를 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 정부와 교육부의 국립대 법인화는 서울대의 요구가 상당수 반영된 서울대 법인화로 축소되어 진행되었다. 서울대에 대해서는 법인화 이후 일본 같이 재정 지원을 감소하는 것이 아니라 오히려 재정 지원을 계속 보장해 주었다. 이는 일종의 ‘특별대우’이나 다른 국립대도 서울대와 같이 재정 지원을 보장받는 법인화를 기대하기는 어려웠기 때문에 적극적으로 법인화를 추진하지 않았다.

둘째, 국립대 중 일부 거점국립대, 즉 경북대·부산대·전남대도 법인화를 추진하였으나 교수회와 학생들의 강한 반발을 극복하지 못했다. 특히, 교수회가 실질적 의결 기구로서 역할을 하는 경북대의 경우 ‘법인화 찬반’에 대한 교수회 총투표 결과 전임강사 이상 총 유권자 1,105명 가운데 709명이 참여한 투표에서 투표자 중 86.9%(605표)가 법인화를 반대함에 따라 더 이상 법인화를 추진할 수 없게 되었다(평화뉴스, “경북대 법인

화, 더 이상 추진할 명분 없다” 2011. 6. 22). 법인화 사안에 대해 대학 사회는 법인화를 강하게 반대하는 집단과 법인화에 관심이 없는 집단으로 나뉘었다. 결국, 국립대 법인화는 법인화를 추진하려는 대학 집행부와 법인화를 강하게 반대하는 교수 및 학생 집단 간의 대립 구도로 전개되었으나, 서울대와 같은 특권적 지위를 누릴 수 없었던 다른 국립대의 법인화는 결국 흐지부지된 상태이다.

라. 교수회

규범적 동형화는 조직 환경으로부터 특정 관행이나 구조의 채택이 올바른 도덕적 선택이라는 신호가 있을 때처럼(Suchman, 1995) 일반적으로 적절한 행동 과정 또는 심지어 도덕적 의무로 간주되는 것에 대한 압력이 있을 때 발생한다(Boxenbaum & Jonsson, 2008). 제도화 과정에 참여하는 실무자들 간 네트워크에 의해 제도적 동형화가 발생하며(DiMaggio & Powell, 1983), 주로 전문가 그룹이 주도하는 제도화 과정에서 찾아볼 수 있다(Beddewela & Fairbrass, 2016).

전국 국공립대의 교수회는 앞에서 설명한 현상이 뚜렷이 나타나는 규범적 동형화로 설명할 수 있다. 우선 우리 사회에서 가장 전문가 집단이라 할 만한 교수 집단이 주도하고 있기에 규범적 동형화의 최적 조건을 갖추고 있다. 정부로부터의 어떠한 권고나 법률이 설립되지 않았음에도 불구하고 전국 국립대학은 자발적으로 교수회를 설립하고 이를 학칙에 반영하였다. 심지어 정부가 교수회의 법제화를 지속적으로 허용하지 않는 상황에서 교수회는 대학 내에서 실질적 의결 기구로 역할을 한다는 점에서 대학에서 교수가 가장 큰 역할을 해야 한다는 의식은 우리나라 대학에 가장 강력한 ‘규범’으로 자리잡고 있는 것을 알 수 있다. 국공립

대의 교수회는 전국국공립대학교수회연합회라는 네트워크를 형성하여 정부의 국립대 혹은 국립대에 영향을 미치는 고등교육 정책 전반에 대해 지속적인 관심을 가지고 의견을 표명하며 정부 정책에 영향을 미치기 위해 노력하고 있다.

3. 국립대 거버넌스 제도에 대한 대학의 형식적 순응 현상

가. 총장간선제

(1) 총장후보초빙위원회의 ‘초빙’ 기능 미비

2011년 교육과학기술부의 ‘2단계 국립대학 선진화 방안’ 중 ‘총장직선제 개선’의 주요 목적 중 하나는 ‘역량 있는 내·외부인사의 총장 선출’이었다. 즉, 교과부의 총장 직선제 개선은 단순히 직선제를 간선제로 바꾸는 것이 아니다. 좀 더 명확히 말하면 두 가지 목적을 가지는데 하나는 ‘공모’이고, 다른 하나는 ‘간선’인 것이다. 물론 이전에도 대학 외부 인사가 총장에 공모할 수 있었기 때문에 교과부의 총장 선거 제도의 방점이 ‘간선제로의 전환’에 있다고 보는 것이 타당하긴 할 것이다. 그러나, 간선제로 전환하려는 이유는 그 자체가 목적이 아니라, 간선제로 전환함으로써 대학 교수들의 영향력을 약화시켜 내외부를 막론하고 실력 있는 인사를 초빙하고자 한 것이 당시 교과부가 총장간선제를 추진했던 궁극적인 목적이라 할 수 있겠다. 실제로 2015년 12월 16일 교육부 보도자료 ‘국립대학 총장임용제도 보완 방안’에 따르면 국립대는 “역량있는 외부인사도

총장임용후보자로 선정 및 추천될 수 있도록 초빙위원회(search committee)를 제도화”할 것을 명시하였다.

이처럼 교과부는 총장 선거 제도의 전반적인 개선을 통해 공모제를 실시하고 대학의장임용추천위원회 산하에 총장후보초빙위원회의 추천을 병행하여 역량 있는 대학 내외부 인사 후보를 발굴하고 영입할 것을 대학 측에 적극 권고하였다. 실제로 우리나라가 총장간선제를 벤치마킹한 미국 대학의 경우 Search Committee에서 총장 초빙을 위한 홍보활동을 전개하는데 대중매체를 통한 광고, 컨설턴트 등을 통해 새로운 총·학장이 갖추어야 할 자격명세서, 연봉, 기타 대우 등을 명시한 내용을 배포하기도 한다(표시열 외, 2000). 또한, 2014~2015년 265개 미국 대학 총장임용 실태 분석 결과에 따르면 외부인사 총장 임용이 77.4%, 내부인사 임용이 22.6%인 것으로 나타나고 있다(교육부, 2015. 12. 16 보도자료).

이에 간선제 채택 후 대학 총장 선거를 위해 각 대학은 ‘총장후보초빙위원회’를 구성한다. 총장후보초빙위원회의 기능은 각 대학마다 다소 상이하기는 하지만 주요 기능은 통상 다음과 같다.

1. 총장후보자의 공모 및 공모일정 확정
2. 교내·외 총장후보자를 추천위원회에 추천
3. 추천위원회 위원 선발 관리 및 위원회 소집
4. 총장후보자 초빙 과정의 행정적 절차 운영
5. 총장후보자의 연구윤리 검토 및 그 결과 부정행위에 대한 검증 필요 시 각 대학 연구윤리위원회에 제보

이 외에도 각 대학은 초빙위원회가 총장후보자 초빙을 위해 후보자 초빙을 위한 홍보 및 노력을 기울이고, 총장후보자 및 참고인 등에 대한

관련 자료 등의 제출을 요구하고 자료를 열람할 수 있다고 규정하고 있다.

그러나, 우리나라의 경우 국립대 총장은 그 학교 출신 교수가 출마하여 당선되는 것이 통상적인 관례로 되어 있다. 설사 대학 외부 인사가 출마한다고 하여도 대학교수가 강한 영향력을 행사하는 우리나라 대학 문화에서 외부 인사가 총장으로 당선되는 것은 요원한 일일 것이다. 이러한 이유로 대학은 불필요한 시간과 자원을 낭비하지 않고자 외부 인사 초빙을 위해 적극적인 홍보를 하지 않고 대학 홈페이지에 총장 공고를 올리거나 각 대학에 공문을 보내는 식으로 소극적으로 총장 초빙 공모를 실시한다. 실제로 총장간선제 하에서 국립대에서 외부 인사가 총장에 당선된 사례는 매우 드물다. 구체적인 현황은 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 총장간선제 하 국립대학교 총장 출마 및 선출 현황

대학	총장 선거 연도	외부 인사 총장 출마	총장 선출 결과
강릉원주대학교	2015	×	내부 인사
강원대학교	2012	O	내부 인사
	2015	×	내부 인사
경남과학기술대학교	2016	×	내부 인사
경북대학교	2014	×	내부 인사
경상대학교	2016	×	내부 인사
공주대학교	2014	O	내부 인사
군산대학교	2013	×	내부 인사
금오공과대학교	2013	×	내부 인사
	2017	×	내부 인사
목포대학교	2013	×	내부 인사
목포해양대학교	2013	O	내부 인사
	2017	×	내부 인사

대학	총장 선거 연도	외부 인사 총장 출마	총장 선출 결과
부경대학교	2016	×	내부 인사
부산대학교	직선제 유지		
서울과학기술대학교	2015	O	내부 인사
서울대학교	2014	×	내부 인사
	2018	×	내부 인사
순천대학교	2015	×	내부 인사
안동대학교	2015	×	내부 인사
인천대학교	2016	O	외부 인사
전남대학교	2016	×	내부 인사
전북대학교	2014	×	내부 인사
제주대학교	2013	×	내부 인사
창원대학교	2015	×	내부 인사
충남대학교	2016	×	내부 인사
충북대학교	2014	×	내부 인사
한경대학교	2013	O	내부 인사
	2017	O	외부 인사
한국교원대학교	2015	×	내부 인사
한국교통대학교	2013	O	외부 인사
한국체육대학교	2015	O	외부 인사
한국해양대학교	2015	×	내부 인사
한밭대학교	2014	×	내부 인사
경인교육대학교	2013	×	내부 인사
공주교육대학교	2016	×	내부 인사
광주교육대학교	2016	×	내부 인사
대구교육대학교	2015	×	내부 인사
부산교육대학교	2013	×	내부 인사
서울교육대학교	2015	×	내부 인사
전주교육대학교	2014	×	내부 인사

대학	총장 선거 연도	외부 인사 총장 출마	총장 선출 결과
진주교육대학교	2015	×	내부 인사
청주교육대학교	2015	×	내부 인사
춘천교육대학교	2012	×	내부 인사

위 표에서 볼 수 있듯이 총장간선제 하에서 외부 인사가 출마한 대학은 8개 대학에 불과하며 외부 인사가 총장으로 당선된 대학은 4개 대학에 불과하다. 이처럼 정부 및 교육부가 총장선거제도의 개선을 재정지원 사업과 연계하자 어쩔 수 없이 총장간선제를 택한 대학들은 총장간선제 본연의 목적을 살리기보다는 형식적으로 총장간선제를 실시하는 모습을 보여준다.

(2) 교수 중심의 임용추천위원회와 외부인사의 임용추천위원회 제한적 참여

간선제 하에서 총장 임용추천위원회는 외부인사를 반드시 포함하게 되어 있다. 교육공무원임용령은 임용추천위원회의 구성에 대해 다음과 같이 규정하고 있다.

제12조의3(대학의 장 임용추천위원회의 구성 및 운영)

- ① 법 제24조 제2항에 따른 대학의 장 임용추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사람 중에서 해당 대학의 학칙으로 정하는 바에 따라 10명 이상 50명 이하(교육대학 및 「고등교육법」 제43조제1항에 따른 종합교원양성대학의 경우에는 10명 이상 20명 이하)의 위원으로 구성한다. 다만, 교육부장관이 학생 정원 등 해당 대

학의 규모를 고려하여 위원 수를 조정할 필요가 있다고 인정한 대학의 추천위원회는 10명 이상 60명 이하의 위원으로 구성할 수 있다.

1. 해당 대학의 교원
2. 해당 대학의 직원
3. 해당 대학의 재학생
4. 해당 대학의 졸업생
5. 해당 대학의 발전에 기여하였거나 교육·연구 또는 대학 운영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

② 추천위원회의 위원에는 제1항 각 호에 해당하는 위원이 각 1명 이상 포함되어야 한다.

③ 추천위원회 위원의 구성비율은 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. 제1항제1호부터 제3호까지의 각 호별 해당 위원 수가 같은 항 제1호부터 제3호까지에 해당하는 위원 수 합계의 10분의 8을 초과하지 아니할 것
2. 제1항제4호 및 제5호에 해당하는 위원 수의 합계는 전체 위원 수의 10분의 1 이상일 것
3. 여성위원의 수가 전체 위원 수의 10분의 2 이상일 것

(강조는 연구자)

총장임용추천위원회 구성 현황은 <표 4-5>와 같다. 임용추천위원회 역시 교수 중심으로 이루어진 것을 알 수 있다. 박남기(2018)는 추천위원회 선정 방식에 있어서도 추천위원회 구성 및 운영에 관한 세부사항 결정권을 교수집단에게 부여함으로써 교수집단이 총장 선거에 미치는 영향력을 줄이지 못하였다고 비판하였다.

<표 4-5> 국립대 총장임용추천위원회 구성 현황

대학	교수	직원	재학생	졸업생	외부	총인원
강릉원주대학교	31	4	2	3	10	50
강원대학교	20	2	2	2	6	32
경남과학기술대학교	35	8	2	2	3	50
경북대학교	23	4	2	2	4	35
경상대학교	15	2	1	6		24
공주대학교	14	4	1	1	2	24
군산대학교	21	5	1	1	2	30
금오공과대학교	35	8	2	2	3	50
목포대학교	13	3	1	1	1	19
목포해양대학교	27	5	1	11		44
부경대학교	15	2	1	6		24
부산대학교	해당 없음					
서울과학기술대학교	31	4	1	3	9	48
서울대학교	20			10		30
순천대학교	30	5	1	12		48
안동대학교	29	6	1	12		48
인천대학교	10			5		15
전남대학교	14	3	1	3		21
전북대학교	31	4	1	12		48
제주대학교	31	4	1	12		48
창원대학교	29	6	1	12		48
충남대학교	31	5	1	13		50

대학	교수	직원	재학생	졸업생	외부	총인원
충북대학교	31	4	1	12		48
한경대학교	36	8	1	1	4	50
한국교원대학교	12	2	1	1	4	20
한국교통대학교	30	5	1	12		48
한국체육대학교	30	5	-	12		47
한국해양대학교	14	3	1	6		24
한밭대학교	28	7	1	12		48
경인교육대학교	12	2	1	1	1	17
공주교육대학교	12	2	1	1	4	20
광주교육대학교	12	2	1	2	3	20
대구교육대학교	12	2	1	5		20
부산교육대학교	12	2	3	3		20
서울교육대학교	12	2	1	1	4	20
전주교육대학교	12	2	1	1	4	20
진주교육대학교	12	2	1	2	3	20
청주교육대학교	12	2	1	1	4	20
춘천교육대학교	14	3	1	1	1	20

임용추천위원회 구성에 관한 법령은 졸업생과 외부인사가 전체 임용추천위원수의 10% 이상이 되도록 정하고 있다. 총장 임용추천위원회에 외부인사를 포함시킨 것은 내부자 중심의 독단적인 총장 선출을 견제하기 위함일 것이다. 그러나, 안동대·전북대·제주대 등은 외부 인사를 내부 구성원이 추천하도록 하는 규정을 마련하였다. 예를 들어, 안동대학교의 경우 총장추천위원회의 학외위원 12명 구성 규정은 다음과 같다.

④ 학외위원 12인은 다음 각 호와 같이 구성하며, 추천 및 선발에 관한 세부 사항은 시행세칙에서 정한다.(신설 2014.11.6.)

1. 총장이 추천하는 단체에 속한 2인(여성위원 1인 이상 포함)
2. 교수회평의위원회가 추천하는 단체에 속한 2인(여성위원 1인 이상 포함)
3. 직원단체가 추천하는 단체에 속한 2인
4. 총학생회가 추천하는 단체에 속한 2인
5. 총동창회 이사회가 추천하는 총동창회 회원 중 2명
6. 기성회 이사회가 추천하는 기성회 회원 중 2명

- 「안동대학교 총장임용후보자 선정에 관한 규정」 중에서
(강조 및 밑줄은 연구자)

학외위원을 내부 구성원이 추천하도록 하는 이유는 외부 인사가 총장 선거에 미치는 영향력을 최소화하기 위한 나름의 전략인 것으로 보인다. 이처럼 대학은 각종 규정의 신설을 통해 내부 구성원의 영향력을 유지하고 외부 구성원의 영향력을 배제하려는 전략을 구사하고 있다.

(3) 총장 선거 제도 변형

부산대를 제외한 모든 국립대는 2012년에서 2016년 사이 한 번씩 간선제를 치른다. 각 대학구성원, 특히 교수회는 총장추천위원회에 제한된 인사만이 참여할 수 있기때문에 대학 간선제가 대학구성원의 의사를 제대로 반영할 수 없다는 이유로 계속해서 반대하지만 대학 본부 측은 재정 지원 사업에서 불이익을 받게 될 수도 있다는 이유로 직선제로 선회하지

는 못한다. 이에 몇몇 대학은 간선제라는 큰 틀을 유지하면서 보다 많은 구성원의 의견을 반영할 수 있는 방식으로 제도 변형을 시도한다.

그 중 대표적인 것이 바로 직선제 요소를 일부 가미한 ‘절충형 간선제’이다. 서울대학교가 시행하는 것으로 기존 간선제에는 없는 정책평가단 제도를 도입한 제도이다. 간선제가 학내 구성원들의 다양한 목소리를 반영할 수 없다고 판단하여 이를 보완하고자 하였으며 무작위로 선출된 교원과 직원, 사전에 정책평가단 등록을 한 학생이 정책평가에 참여할 수 있다. 서울대의 경우 직원과 학생의 정책평가 결과는 교원의 14%, 9.5%로 각각 환산된다. 정책평가 결과 75%, 총장추천위원회 투표 결과 25%의 비율로 합산돼 총장후보자 3인이 선정되면 이사회가 3명 중 최종 1명을 선택한다.

즉, 간선제가 좀 더 많은 대학구성원들의 의견을 반영할 수 없다는 데 불만이 있는 대학들은 정책평가제라는 직선제적 요소를 가미하여 ‘절충형 간선제’라는 변형된 형태의 간선제를 도입함으로써 겉으로는 간선제에 순응하는 것 같으면서도 실제로는 직선제를 포기하지 않고 있음을 알 수 있다.

나. 이사회 운영

(1) ‘교수’ 중심의 이사회

서울대학교는 법인화를 추진하면서 이사회 구성의 내·외부 이사회 비율을 정하느라 지난한 과정을 거쳤다. 결국 총 15명의 이사회 구성원 중 외부인사 8명, 내부인사 7명으로 외부 인사를 과반이 넘게 구성하는 것으로 최종 합의를 보았다. 인천대학교 역시 이사회 구성원 수를 정확히

명시하지는 않았으나 “외부인사가 2분의 1이상 포함되어야 한다.”(국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률 제10조 1항)라고 규정하고 있다.

현재 서울대와 인천대 이사회 구성원의 출신을 살펴보았다. 인천대의 경우 학내인사 4인 외에 외부인사가 정계와 정부 관료 출신인 데 반해, 서울대는 내부인사 7인 외 외부인사 8인 중 3인이 학계 출신이어서 총 15명의 이사 중 10명이 학계 출신인 것으로 나타났다.

<표 4-6> 서울대와 인천대 이사회 구성(2019년 현재)

	학계	정계	재계	정부 관료	법조계	총 인원
서울대	10		2	2	1	15
인천대	4	2		3		9

<표 4-6>에서 볼 수 있듯이 우리나라의 법인화된 국립대 이사회는 지나치게 교수 중심으로 구성된 것을 알 수 있다. 서울대의 경우 총 15명의 이사 중 학계 출신, 즉 전직 교수가 10명으로 66% 이상을 차지하고 있다. 총장, 부총장 등 3인이 당연직이라는 사실을 고려한다 하더라도 외부인 8명 중 3인이 교수 출신이며, 재계 출신은 2명에 불과하다 인천대의 경우 총 9명의 이사 중 학계 출신이 4명(44.4%)이며, 당연직으로서 정부 관료가 3명(33.3%), 국회의원, 시의원 등 정계 출신이 2명(22.2%)이다. 인천대의 경우 재계 출신 인물을 이사회에 전혀 포함시키지 못했다.

반면, 외국의 경우는 법인화된 국립대 이사회를 기업 경영 마인드를 가진 재계 출신 인사들로 구성하고 있다. 2010년 싱가포르국립대학의 이사회를 살펴보면 총 23명의 이사 중 총장을 제외한 모든 인사가 외부인사임을 알 수 있다. 이사장은 외부 기업체의 CEO가 맡고 있는데 외부인사

22명은 학계 3명, 기업체 경영자 14명, 교육부 행정차관 1명, 변호사 2명, 싱가포르 노충 부사무총장 1명으로 전체 구성원의 50% 이상이 기업경영 마인드를 가지고 있다(이필남, 2011).

(2) 이사회의 소극적 역할

이사회가 대학의 의사결정기구로서 역할을 제대로 하고 있는지 살펴보기 위해 법인 이사회 설립 이후 서울대와 인천대의 이사회 개최 현황, 이사회에서 심의·의결한 안건 주제 등에 관해 분석하였다. ‘국립대학법인 서울대학교 설립·운영에 관한 법률’과 ‘국립대학법인 인천대학교 설립·운영에 관한 법률’에 따르면 각 대학 이사회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결하도록 규정하고 있다.

1. 총장의 선임에 관한 사항
2. 임원의 선임 및 해임에 관한 사항
3. 연도별 대학운영계획에 관한 사항
4. 예산 및 결산에 관한 사항
5. 제47조에서 정한 중요 재산의 취득, 처분 및 관리에 관한 사항
6. 대학 또는 대학원의 설치 및 폐지에 관한 사항
7. 주요 행정조직의 설치 및 폐지에 관한 사항
8. 중장기 대학 운영 및 발전계획에 관한 사항
9. 정관의 변경에 관한 사항
10. 서울대학교 학교규칙(이하 "학칙"으로 한다)과 평의원회, 총장추천위원회, 학사위원회, 재경위원회에 관한 규정의 제정, 개정 및 폐지에 관한 사항

11. 대학발전을 위한 기금의 조성 및 후원에 관한 사항
12. 장기차입 및 학교채 발행에 관한 사항
13. 법령, 정관, 그 밖의 규정에서 이사회의 의결을 필요로 하는 사항
14. 그 밖에 이사회가 필요하다고 인정하는 사항

먼저, 서울대와 인천대 이사회 개최 현황을 살펴본 후 연도별 이사회 심의·의결 안건 주제에 대해 살펴보도록 하겠다.

<표 4-7> 서울대·인천대 이사회 개최 현황(2012-2018)¹⁰⁾

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	합계
서울대	6회	8회	11회	6회	6회	7회	11회	55회
인천대		8회	10회	8회	13회	12회	11회	62회

서울대는 2012년부터 2018년까지 총 55회 이사회를 개최하였으며 매해 최소 6회, 최대 11회의 이사회가 열린 것을 알 수 있다. 이는 한 해에 평균 7.9회 정도 개최한 셈이다. 반면, 정기이사회와 임시이사회가 나뉘어 있는 인천대의 경우 2013년부터 2018년까지 최소 8회, 최대 13회로 총 62회 개최하였으며 이는 한 해에 평균 10.3회 개최한 꼴이다. 서울대보다는 인천대 이사회 개최 횟수가 좀 더 많은 것을 알 수 있다.

그 다음으로 서울대·인천대의 이사회의 기능과 대학 운영에 얼마나 발전적으로 기여하고 있는지를 살펴보기 위해 심의·의결 안건을 각 연도별·주제별로 분석하여 <표 4-8>, <표 4-9>에 제시하였다.

분석 결과, 서울대의 경우 2012년~2018년까지 이사회에서 심의·의결

10) 인천대의 경우 정기이사회와 임시이사회를 구분하고 있다. 정기이사회는 매학기 1회씩 연 2회 개최하도록 되어 있으며 임시이사회는 정관과 규정이 정하는 바에 따라 수시로 개최한다. 위 이사회 현황은 정기이사회와 임시이사회를 모두 포함하였다.

된 총 123건의 안건 중 가장 많은 37건(30.1%)이 이사 및 이사장 선임 등과 관련한 ‘이사회 관련 사안’인 것으로 나타났다. 그 다음으로 ‘학교 규칙과 위원회 관련 사안’에 관한 심의·의결 횟수가 26건(21.1%)을 차지하였다. 이는 법인화 이후 제·개정해야 할 학교 규칙 및 위원회가 늘어남에 따른 것으로 여겨진다. 그 다음으로 ‘예산 및 결산 관련 사안’이 16회(13.0%)로 세 번째로 많은 안건으로 나타났으나, 구체적인 내용을 살펴보면 매년 의례적으로 이루어지는 각 연도별 예산과 결산에 관한 것임을 알 수 있다. 반면, ‘대학 또는 대학원의 설치 및 폐지’라든지 ‘주요 행정조직 개편’ 등 대학 조직에 변화를 가져올 수 있는 사안에 대해서는 이사회에서 논의가 활발히 이루어지지 않고 있어 이사회가 적극적으로 대학 운영에 관여하지 않고 있는 것으로 보인다.

인천대의 경우 서울대보다 1년 늦게 법인화 되었지만 이사회의 심의·의결 안건 수는 219건으로 서울대보다 훨씬 많다. 그러나, 인천대 역시 ‘학교 규칙과 위원회 관련 사안’이 69건(31.5%)으로 가장 많은 비율을 차지하였으며, ‘이사회 관련 사안’이 42건(19.2%)으로 그 뒤를 이었다. 그 다음으로 ‘예산 및 결산 관련 사안’이 3위를 차지하였는데, 구체적인 내용을 살펴보면 인천대의 경우 추가경정 예산안에 대한 논의도 빈번하게 이루어진다는 점에서 이사회가 학교 예·결산 문제에 다소 적극적으로 참여하고 있음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고 서울대와 인천대 모두 전반적으로 이사회의 심의·의결 사안에 있어 ‘이사회 관련 사안’과 ‘학교 규칙과 위원회 관련 사안’이 상당 부분 차지하고 있다는 것은 이사회가 학교의 발전과 재정 확충의 측면보다는 안정과 유지의 측면에 더 방점을 두고 있으며, 학교 경영에 보다 적극적인 역할을 할 것이라는 기대에는 못 미치는 것으로 해석할 수 있다.

<표 4-8> 서울대 이사회 심의·의결 안건 주제별 분류

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	전체
1. 총장 선임 관련 사안	0	2	4	1	1	2	5	15
2. 이사회 관련 사안	3	6	6	5	6	6	5	37
3. 연도별 대학운영계획	1	1	1	1	0	1	1	6
4. 예산 및 결산 관련 사안	3	2	2	2	2	2	3	16
5. 중요 재산의 취득 처분 및 관리	0	1	0	1	5	0	1	8
6. 대학 또는 대학원의 설치 및 폐지	1	0	0	1	0	0	0	2
7. 주요 행정조직 개편	0	0	0	0	0	0	0	0
8. 중장기 대학 운영 및 발전계획	0	0	0	0	1	0	0	1
9. 정관 변경	0	5	1	1	1	0	0	8
10. 학교 규칙과 위원회 관련 사안	5	5	4	2	1	6	3	26
11. 대학 발전기금 조성 및 후원	0	0	0	0	0	0	0	0
12. 장기 차입 및 학교채 발행	0	0	0	0	0	0	0	0
13. 그 외	1	2	1	0	0	0	0	4
전체	14	24	19	14	17	17	18	123

<표 4-9> 인천대 이사회 심의·의결 안건 주제별 분류

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	전체
1. 총장 선임 관련 사안	0	0	3	4	0	0	7
2. 이사회 관련 사안	3	8	8	10	5	8	42
3. 연도별 대학운영계획	2	1	6	2	3	2	16
4. 예산 및 결산 관련 사안	8	5	3	5	6	7	34
5. 중요 재산의 취득 처분 및 관리	0	1	0	0	2	2	5
6. 대학 또는 대학원의 설치 및 폐지	0	0	0	0	0	0	0
7. 주요 행정조직 개편	3	3	3	3	2	3	17
8. 중장기 대학 운영 및 발전계획	2	1	2	3	2	2	12
9. 정관 변경	0	0	2	0	0	0	2
10. 학교 규칙과 위원회 관련 사안	10	9	9	11	17	13	69
11. 대학 발전기금 조성 및 후원	0	0	0	0	0	0	0
12. 장기 차입 및 학교채 발행	1	1	0	2	3	1	8
13. 그 외	0	0	0	1	0	6	7
전체	29	29	36	41	40	44	219

(3) ‘형식적’ 심의·의결

서울대 이사회의 개의 및 의결 규정 제10조 7항은 이사회는 “재적이사 과반수의 출석으로 개의하고, 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다.”라고 되어 있다. 그러나, 이사회가 실질적으로 대학의 사안에 대해서 얼마만큼 심도 깊게 논의하고 결정하는지에 대해서는 검토가 필요하다. 다음과 같은 인터뷰 내용은 이사회가 대학 운영에 실질적으로 기여하는 바에 대해서도 의심을 갖게 하기에 충분하다.

국립대는 이사회가 없잖아. 서울대학만 법인이기 때문에 이사회가 있거든. 그런데 내가 보기에 **서울대 법인 이사회가 학교 경영에 영향력을 행사 안 하는 걸로 알고 있어요. 거의 총장한테 집행부에 맡겨두고 학교 내부에 교수 협의회도 있고 공식적인 의사결정 채널이 있는데..** (J 총장 인터뷰 중에서)

이에 이사회가 실제로 의결 기능을 제대로 수행하고 있는지를 살펴보기 위해 이사회 의사록에서 이사회가 대학 집행부가 준비한 원안에 대해서 이의를 제기하고 수정한 사안이 있는지 서울대의 이사회 심의·의결 결과를 살펴보았다. 분석 결과는 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 서울대 이사회 의결 결과

	원안 통과	수정 후 의결	재심의 요청	심의 보류	전체
서울대	111	5	1	2	119

총 119건의 안건 중 이사회 당일 내용 일부 수정 후 의결된 안건이 5

건, 집행 부 검토 후 재심의하기로 한 안건이 1건, 심의를 보류하기로 한 안 건이 2건이었다. 심의 보류 안건 2건은 2015년 ‘공학관5(34동) 용도변 경(안)’과 ‘정관 일부개정(안)’이었다.

이처럼 심의·의결 안건 총 119건 중 111건이 원안 통과된 것으로 나타 났다. 총장 선출과 관련한 안건 등 몇몇 안건이 이사장에 의해 발의되기 도 하지만 대부분 총장 발의, 이사회 의결을 거친다는 점에서 이사회의 심의와 의결이 대학 총장 및 집행부를 견제하기보다는 용인하는 다분히 형식적인 기능을 하는 것을 알 수 있다.

다. 교수회와 대학평의원회 운영

(1) 조직도 상 교수회 상위기구 명시

고등교육법 제19조의2조가 신설되면서 국립대학교 대학평의원회가 법 제화된 반면 교수회는 법적 의무기구가 아닌 대학에서 자발적으로 구성 한 학내 기구임에도 불구하고 현재 많은 대학의 홈페이지에 게시된 대학 조직도에는 대학평의원회보다는 교수회나 교수평의회가 총장 바로 아래 위치하고 있다. 즉, 교수회가 실질적으로 학교의 모든 위원회를 대표하는 기능을 하고 있음을 알 수 있다. 전체 국립대학의 조직도 상 주요 기구 명시와 관련한 구체적인 현황은 다음과 같다.

<표 4-11> 조직도의 상위 기구 명시 현황

	교수회	대학평의원회	둘 다	기타 ¹⁾
대학 수	21	4	6	8

전체 국립대학 중 교수회를 주요 기구로 명시한 대학이 21개, 대학평의회 4개, 둘 다 명시한 대학 6개, 기타 8개로 교수회를 주요 기구로 명시한 대학이 가장 많은 것으로 나타났다. 이처럼 대학이 대학평의회 관련 규정을 마련하였다고 하지만 실질적으로는 교수회를 상위 기구로 인식하고 있으며 이는 대학평의회를 법제화함으로써 대학평의회가 대학 구성원의 의견을 대표하는 대의 기구가 될 수 있도록 하려는 법률 제정 취지에 부합하지 않는 형식적 순응 현상이라 할 수 있다.

(2) 대학평의회의 형식적 운영

대학들은 조직도 및 학칙에 대학평의회 운영 사항을 기재해놓고 실질적 규정은 공개하지 않거나 이전의 교수평의회 규정을 대학평의회 규정에 그대로 반영하는 형태로 형식적 순응 양상을 보여준다. 예를 들어, 부경대는 조직도 상에 대학평의회를 교무회의와 동등하게 배치하였지만 세부 규정 마련은 물론이거니와 학칙에도 기재하지 않았다. 경상대의 경우에도 대학평의회 규정이라고 공개된 문건을 자세히 들여다보면 대학평의회 규정의 구성원 요건¹²⁾을 교수평의회 규정으로 그대로

11) ‘기타’는 아무 기구도 표시하지 않은 대학과 법인화로 인해 이사회를 명시한 대학 등이 해당된다.

12) 경상대 대학평의회 구성 요건은 다음과 같다.

- ① 교수 평의원은 교수회 회장, 부회장 3명, 교수회 사무국장, 교수회 정책국장, 선출 교수 평의원 25명 이상 35명 이하로 구성한다.(개정 2006. 4. 5, 2008. 12. 1, 2010. 11. 5)
- ② 선출 교수 평의원 수는 단과대학별 2명을 원칙으로 하며, 각각 교수회 회원 50명 초과시마다 1명을 추가한다. 다만, 1개 단과대학 선출 평의원수는 5명을 초과할 수 없다.(개정 2014. 12. 24.)
- ③ 단과대학 선출 평의원은 본교 재직기간 5년 이상인 평교수 가운데서 선출하는 것을 원칙으로 하되, 부득이한 경우에는 예외로 한다. 다만, 학부장, 학과장과 부속기관이 아닌 연구소의 소장은 평교수로 본다.
- ④ 직원 평의원은 직원협의회 대표 1명, 공무원 직장협의회 대표 2명, 대학노동조합 및 조교협의회 대표 각 1명으로 구성한다.(개정 2016. 9. 1.)

대체하여 구성원 중 한 주체가 절반 이상을 넘지 못하게 되어 있는 대학 평의회법에 위촉된다.

이러한 대학들의 형식적 순응 양상은 법으로 정한 시한이 지나자 이로 인해 정부의 대학 평가나 재정지원사업 등에서 불이익을 받을지도 모르기 때문에 조직도 상에 대학평의원을 반영하여 마치 잘 운영하고 있거나 대학평의회가 대학의 대의 기구로서 역할을 하고 있는 것처럼 보여주기 위한 것으로 해석할 수 있다.

(3) 교수회의 의결기구화

대학에서 교수회는 법률적 의무사항이 아니라 학칙기재사항에 불과하지만 그 어떤 기구보다도 중요한 영향력을 행사하여 실질적으로 의결기구 역할을 하고 있다. 현재 각 대학의 교수회와 대학평의원의 역할은 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 대학평의회와 교수회 기능

대학	대학평의회	교수회
강릉원주대학교	미설치	심의
강원대학교	미설치	심의·의결
경남과학기술대학교	심의	명시하지 않음
경북대학교	미설치	의결 ¹³⁾
경상대학교	심의	심의·의결
공주대학교	심의·자문	심의
군산대학교	심의·자문	심의

⑤ 학생 평의원은 학부생 대표 3명과 대학원생 대표 1명으로 구성한다.(개정 2007. 5. 25)

13) 경북대학교 교수회 규정은 심의나 의결 대신 “평의회를 거쳐야 한다.”라고 명시되어

대학	대학평의회	교수회
금오공과대학교	심의·자문	심의
목포대학교	심의·자문	의결
목포해양대학교	심의·자문	심의
부경대학교	미설치	심의
부산대학교	심의·자문	심의 ¹⁴⁾
서울과학기술대학교	심의·자문	심의
서울대학교	심의	명시하지 않음
순천대학교	심의·자문	심의
안동대학교	심의·자문	심의
인천대학교	심의	심의
전남대학교	미설치	심의
전북대학교	미설치	심의
제주대학교	미설치	심의
창원대학교	심의·자문	심의
충남대학교	미설치	심의
충북대학교	심의·자문	심의·의결
한경대학교	심의·자문	심의
한국교원대학교	심의·자문	심의
한국교통대학교	미설치	심의
한국체육대학교	미설치	심의
한국해양대학교	심의	심의
한밭대학교	미설치	심의
경인교육대학교	미설치	심의·의결
공주교육대학교	심의·자문	심의·의결
광주교육대학교	심의·자문	심의·의결
대구교육대학교	심의·자문	심의
부산교육대학교	심의·자문	심의·의결
서울교육대학교	심의·자문	심의·의결

대학	대학평의위원회	교수회
전주교육대학교	심의·자문	심의·의결
진주교육대학교	심의·자문	심의·의결
청주교육대학교	미설치	심의·의결
춘천교육대학교	심의	심의

학교 사안에 대해 대학평의위원회와 교수(평의원)회의 역할을 각각 살펴본 결과, 대학평의위원회를 설립·운영하는 학교 26개 중 대학평의위원회가 심의를 담당하는 학교는 5개, 심의·자문을 담당하는 학교는 21개였다. 반면, 교수회는 전체 39개 대학에 모두 설립되어 있었는데 경남과학기술대학교와 서울대학교처럼 교수회의 역할을 명확하게 밝히지 않은 대학도 있긴 하지만 나머지 37개 학교의 경우 교수회가 심의를 담당하는 학교가 24개, 심의·의결을 담당하는 학교가 11개이며, 의결을 담당하는 학교도 2개 있었다.

이처럼 기구로서의 역할이 자문, 심의, 의결 순으로 강하다는 것을 고려했을 때 교수회가 대학평의위원회보다 더 큰 권위를 누리고 권한을 행사하고 있는 것을 알 수 있다. 교수회가 대학 내 사안에 대해 실질적으로 의결 기구로서의 역할을 하고 있다는 것은 인터뷰에서도 확인할 수 있었다.

있으나 이를 의결로 간주한다. 관련 규정은 다음과 같다.

제9조(평의회의 업무) ① 다음 사항은 평의회를 거쳐야 한다.

1. 학칙 및 규정의 제정과 개정
 2. 예산과 결산
 3. 학칙 제9조제3항제3호의 보직교원 임명<개정 2011. 12. 16.>
- 14) 부산대학교 교수회는 학교 주요 사안에 대해 심의하되 「총장임용후보자 선정규정」의 개정에 대해서는 심의·의결한다고 명시되어 있다.

공청회처럼 전체 교수의 의견을 듣고 총장이 최종 결심을 해서 이제 그걸 하게 되는데. 기본적인 거는 가장 중요한 거는 교육적 원리. 이런 것들이 중심이 돼서 그런 가치를 설명함으로써 동의를 얻어내는 거죠. 그런 순서라고 봐야죠. **하여튼 그런 것들이 교수회의를 거치지 않을 때는 굉장히 큰 부작용을 낳게 되죠.** (총장 B 인터뷰 내용 중에서)

그런데 가장 중요한 것은 교수집단이잖아요. 교수 집단인 건데.. 아까 말씀드린 교수 평의회하고 협의 하기도 하고 또 공청회.. 갑작스럽게 중요한 사안들이 발생이 되거든요. ...(중략) **최종적인 의사결정은 전체 교수회의에서 하는 거죠.** ...(중략) **전체 교수회의에서 결정되는 사항은 총장이 그대로 결재를 하는 거죠.** ...(중략) 근데 총장을 하면서 보니까 심의하고 의결하고 사항들이 나뉘지더라구요. 제가 바꾼 거는 전체 교수 회의에서 나온 사항을 **총장이 존중을 해야된다. 의결로 생각을 하게 된 거죠.** (총장 C 인터뷰 내용 중에서)

이러한 현실에서는 대학평의원에서 심의하여 가결된 안건이라도 교수 회의 의결에서 부결된다면 대학평의원회의 심의 기능이 무력화될 수밖에 없을 것이다.

이처럼 총장 간선제, 법인화, 대학평의원회 설립 등 대학 내 교수들의 영향력을 감소시키려는 정부의 국립대학 거버넌스 개혁 정책은 그 어떤 정책이든 필연적으로 실패할 수밖에 없다. 교수회가 의결기구화되어 학 내 주요 사안에 대하여 교수 전체 회의에서 의결을 거치지 않고서는 추진할 수 없기 때문이다. <표 4-12>를 보면 대부분의 대학은 교수회를 심의 기관 혹은 심의·의결 기관으로 명시하고 있다. 특히, 교수회 심의사

항에 ‘대학의 중장기 발전 계획에 관한 사항’, ‘대학의 통합·폐합 및 구조조정에 관한 사항’, ‘학칙의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항’이나 몇몇 대학의 경우 ‘대학의 예산 편성·운영’과 ‘예·결산에 관한 사항’을 포함하기도 하여 대학 구조조정을 위해 학과를 통폐합하거나 학교 재정을 운용하는 데에도 교수들이 결정적인 결정권을 발휘할 수밖에 없는 구조로 되어 있는 것이다. 예를 들면, 경북대 같은 경우는 학칙에 대학의 중요 사안을 결정할 때 교수평의회를 거치도록 하여 교수들의 결정 없이는 집행부가 어떠한 주요 정책도 추진할 수 없게 되어 있다. 실제로 2010년 경북대는 법인화를 위한 구체적인 로드맵을 마련했지만, 교수들의 반대로 법인화를 추진하지 못했다. 이러한 이유로 대학평의회가 설치된다고 하더라도 대학평의회 심의 이후 교수회 의결을 거치는 식으로 절차가 진행된다면 대학평의회도 실질적으로는 아무런 영향력이 없는 기구로 전락할 수밖에 없다.

이와 같이 총장이 최종 의사결정권자이긴 하지만 전체 교수회의를 거치지 않고서는 대학 내 사안을 추진하기가 힘들고 실제적으로 최종적인 의사결정은 전체 교수회의에서 이루어지고 있다. 이처럼 학칙 기재사항에 불과한 교수회가 실질적으로는 의결기구화되면서 총장은 전체 교수회 회의에서 결정된 사항을 그대로 추진할 수밖에 없는 것이 국립대학의 현실이다. 변기용(2007)이 우리나라 학내 거버넌스 변화와 관련하여 비공식적, 사실적 영향력을 가진 교수들과의 갈등을 풀어내는 것이 최우선의 과제라고 지적한 지 10년이 흐른 지금에도 교수들의 영향력은 지속되고 있는 것으로 보인다.

(4) 대학평의회 회의록 미공개

고등교육법 제19조의 2 ⑥항은 “대학평의위원회는 회의의 일시, 장소, 발언 요지 및 결정사항 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있다고 인정되는 사항 등 대통령령으로 정하는 사항에 대해서는 대학평의위원회의 의결로 회의록의 전부 또는 일부를 공개하지 아니할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 그러나, 실제 대학들은 법률에 따라 이와 같은 내용을 학칙에 기재하였지만 회의록은 공개하지 않고 있다. <표 4-13>은 회의록 공개를 학칙에 기재한 대학과 실제 공개하고 있는 대학 현황이다.

<표 4-13> 대학평의위원회 회의록 공개 현황

회의록 공개 규정 명시 대학	회의록 공개 규정 비명시 대학	회의록 공개 대학
20개	2개	5개

대학평의위원회 규정을 마련한 총 22개 대학 중 국립대 특별법 하에 있는 서울대와 인천대를 제외하고 20개 대학 모두가 회의록 공개를 명시하고 있다. 그럼에도 불구하고 실제 회의록을 공개하고 있는 대학은 경남과기대 등 5개 대학에 불과한 것으로 나타났다. 이처럼 대학은 관련 법규에 따라 회의록 공개를 규정에 명시하였지만 실제 이행률은 매우 저조한 것으로 나타나고 있다.

4. 국립대의 형식적 순응 전략 분석

본 절에서는 앞에서 살펴본 형식적 순응 방식이 구체적으로 어떠한 전략인지 분류함으로써 대학의 형식적 순응 전략을 유형화해보고자 한다.

먼저 총장간선제의 경우, 총장후보초빙위원회에 총장 인사를 초빙하는 기능을 명시하였음에도 불구하고 대학들이 실질적으로 ‘초빙’의 기능을 수행하지 않는 것을 ‘회피’ 전략으로 분류하였다. 외부인사가 임용추천위원회에 제한적으로 참여하도록 하는 것 역시 ‘회피’ 전략으로 볼 수 있으나, 다만 일부 대학의 경우 외부 인사를 내부 구성원이 추천하도록 하는 규정을 마련하는 등과 같은 것은 주어진 제도 하에서 최대한 자신들의 영향력을 증대시키기 위해 노력하는 것으로 ‘조종’ 전략으로 보여진다. 마지막으로 총장간선제의 정책평가단 등 직선제적 요소를 가미하는 것은 다른 제도적 요소를 채우고 수용하는 ‘완화하기’ 전술을 활용한 ‘타협’으로 해석된다.

이사회 운영의 경우, 외부 인사를 주로 교수 출신을 영입하여 전체 이사회를 ‘교수’ 중심으로 운영하는 전략은 ‘끌어들이기’ 전술을 활용한 ‘조종’ 전략으로 보여진다. 두 번째로 이사회가 학교 사안에 대해 좀 더 적극적인 역할을 하지 않은 채 기존 관행대로 진행되던 사안에 대해서 심의·의결함으로써 소극적인 역할을 수행하는 것은 제도가 요구하는 사안을 다소 느슨하게 처리하는 ‘완충하기’ 전술의 ‘회피’ 전략으로 분류할 수 있다. 마지막으로 이사회가 심의·의결 기능을 다분히 형식적으로 진행하는 것 역시 ‘완충하기’ 전술의 ‘회피’ 전략으로 해석된다.

마지막으로 대학평의위원회와 교수회의 운영의 형식적 순응 전략을 살펴보면, 교수회의 조직도 상 상위기구 명시는 기존의 명시적 규범과 가치를 무시하거나 이에 의문을 제기하는 ‘무시하기’와 ‘도전하기’ 전술을 활용한 ‘반항’ 전략으로 볼 수 있다. 대학평의위원회를 기존에 운영되던 교수평의회 등과 구분하지 않고 형식적으로 운영하는 전략 역시 ‘명시적 규범과 가치를 무시’하는 ‘반항’ 전략으로 해석할 수 있다. 법적으로 명시된 대학평의위원회 보다 교수회를 실질적인 의결 기구로 운영하는 것은 ‘명시

적 규범과 가치 무시'와 '규칙과 요구사항들에 의문을 제기'하는 '무시하기'와 '도전하기' 전술을 포함하는 '반항' 전략으로 보여진다. 마지막으로 대학평의원회 회의록을 공개하지 않는 것은 대학평의원회의 운영 여부를 확인할 수 없도록 '숨기기' 전략을 이용한 '회피' 전략으로 분류할 수 있다. 이상 논의한 각 제도의 형식적 순응 현상별 활용 전략을 정리하면 다음과 같다.

〈표 4-14〉 국립대 거버넌스 제도 운영의 형식적 순응 전략

제도	내용	전략
총장 간선제	총장추천위원회의 '초빙' 기능 미비	회피
	외부인사의 임용추천위원회 제한적 참여	회피 또는 조종
	총장선거제도 변형	타협
이사회	'교수' 중심의 이사회	조종
	이사의 소극적 역할	회피
	'형식적' 심의·의결	회피
대학 평의원회	조직도 상 교수회 상 위기구 명시	반항
	대학평의원회의 형식적 운영	반항
	교수회의 의결기구화	반항
	대학평의원회 회의록 미공개	회피

이상의 전략들을 살펴보면 거버넌스 제도 중 특히 대학평의원회 운영에 있어 국립대가 제도에 상당 부분 표면적으로만 순응하는 전략들을 구사하는 것을 알 수 있다. 이는 총장간선제의 경우 교수들의 실질적인 영향력을 제한하고 외부 인사의 영향력을 증대하고자 하였으나 간선제를 운영하는 과정에서 결국은 교수들의 영향력을 완전히 배제할 수 없었고

결과적으로도 교수들의 총장 선거에 있어 영향력은 여전히 유효하였기 때문이라는 이유를 들 수도 있다. 그러나 다른 한편, 총장간선제의 경우 대학재정지원과 직접적으로 연관되어 있기 때문에 대학이 제도에 적극적으로 반대하는 모습을 보이기 어렵다는 이유 또한 타당해 보인다. 이사회의 경우에도 주로 조종과 회피 전략을 활용하는 것을 확인할 수 있는데 이사회는 비록 강제적으로 도입된 제도는 아니지만 그 운영이 대학경영과 밀접한 연관이 있기때문에 대부분 기존의 조직 문화를 유지하는 선에서 형식적인 순응 전략들이 활용되는 것을 엿볼 수 있다. 반면, 대학평의원회는 법으로 의무화되긴 하였지만 기존 교수 중심 대학문화에 실질적으로 반할 뿐만 아니라 재정 지원과 직접적으로 연관이 없는 등의 이유로 반항, 회피 전략 등을 활용하여 대학이 매우 표면적으로만 제도에 순응하는 것으로 나타났다.

5. 국립대 거버넌스 제도에 대한 형식적 순응 현상 발생 원인

신제도주의의 ‘형식적 순응(decoupling)’ 현상은 제도와 조직이 정책 목표 및 운영 규정 등을 통해 내세우는 것과 실제 운영하는 데 있어 나타나는 괴리를 포착한 개념이다. 그러나, 사실 형식적 순응 현상은 정책이 적용되고 실행되는 곳에서는 어디에서나 발생할 수 있는 것이라 볼 수 있다. 따라서, 보다 중요한 것은 이러한 현상이 발생하는 근본적인 원인을 규명하고 이론과 현실의 괴리를 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것이라고 생각한다.

정부와 국회에 의해 추진된 일련의 국립대 거버넌스 제도들은 대학 조직문화와 구성원들의 생각과 의식을 충분히 고려하지 않은 채 도입된 측면이 크다. 이에 이 장에서는 국립대 거버넌스 제도 변화에 있어 대학의

형식적 순응 현상이 발생한 원인을 크게 대학의 조직·문화적 측면, 구성원의 인식적 측면으로 나누어 살펴보도록 하겠다.

가. 대학의 조직·문화적 측면

(1) 총장의 실질적 권한 미비와 교수 중심의 대학 조직 문화

일반적으로 국립대 총장은 대학 내 최고 의사결정권자로서 막중한 권한과 책임을 가질 것으로 여겨진다. 사립대처럼 학교 운영을 좌지우지하는 재단과 이사회가 부재하며 국가가 주인이지만 학교 운영에 실질적으로 관여하지 않으므로 국립대 총장은 무소불위의 권력을 가질 것으로 짐작된다.

그러나, 신정철·김명진·박환보(2007)에 따르면 정부는 법령 외적으로도 각종 공문, 자료 요구, 감사 활동 등을 통해 대학의 의사결정에 많은 간섭을 한다. 인터뷰를 통해서도 총장들은 총장의 권력이 실질적으로 그리 크지 않으며 학교 발전을 위한 것이라도 학내 의사결정체제를 반드시 거쳐야 하고, 특히 교수회의 동의 없이는 어떠한 정책도 추진할 수 없다는 점을 강조하였다.

이 권한이라는 것은 사실은 그 사람의 쓰기에 달려 있어요. (중략) 다만 총장의 권한이 국립대 총장의 권한이 막강하다 이렇게 얘기하지만 막상 쓰려고 보면 그렇지도 않아요. ...(중략) 그 회의체 등 여러 가지 의견 절차를 수렴하고 절차를 밟아서 가는 거기 때문에 생각만큼 또 (총장이) 마음대로 할 수 있는 건 아니에요. 총장의 권한이 강하다고 했을 때 그 강하다라고 하면 강한 데

따른 추진력을 발휘할 수 있는 힘은 되기 때문에 일정한 견제 장치가 필요하다면 필요할지 몰라도 그런 면에서는 사립대학의 이사회 체제가 가지고 있는 것보다는 조금 더 순발력 있게 갈 수 있는 장점이 있을 수 있고 또 그런 사립대 이사회 눈치를 안 볼 수 있는 그런 것도 있는데... (D 총장 인터뷰 중에서)

최근 도입된 일련의 거버넌스 제도는 이러한 국립대의 현실을 개선하기 위해 총장 및 집행부에게 권한을 집중시키고 교수들의 권한을 약화함으로써 대학 내 의사결정이 하향식으로 이루어지는 것을 목적으로 한다. 그러나, 실질적으로 총장의 권력은 두 가지 방향에서 제약을 받는다. 대학 외적으로는 정부의 감시와 감독을 받으며, 대학 내적으로는 교수회로 대표되는 교수들의 견제와 저항에 직면하게 된다.

(국립대도 총장이 교수들 동의 없이 무조건 밀어붙이는 건 불가능입니다. 제가 굉장히 개혁적이고 드라이브 강한 총장인데도 그렇게는 할 수가 없습니다. 백프로 불가능입니다. (C 총장 인터뷰 중에서)

사립대학은 이사회에서 모든 권한을 가져요. 일반 회사하고 똑같아요. 꿈쩍 못해. 교수들이. **국립대학은 교수들이 권한을 많이 가지고 있어요.** 사립대학은 어디 감히 교수가 학교에 대고 뭐라고 해. 국립대학은 독립적이고 지위가 보장이 되잖아요. (F 총장 인터뷰 중에서)

국립대학은 왜 그러냐면 주인이 없거든요. 국립대학은 다 공무원이에요. 그러고 오너가 없는 거죠. 오너는 국간에 교육부장관도 계속 바뀌고 대통령도 계속 바뀌고 총장도 계속

바뀌고 교수하던 사람이 총장하고. 총장 그만두면 다시 교수로 돌아오거나 학교를 떠나거나. 그러니까 **별로 겁날 게 없죠. 교수 힘이 세요. 굉장히 세요. 직원, 학생은 좀 그렇고요. 평교수의 힘이 굉장히 세죠.** 그래서 교수들이 모여있는 교수회, 교수회가 움직이기 시작하면 **총장이 힘들어져요.** 거버넌스의 가장 큰 차이는 **거기에 있다고 봐야 될 것 같아요.** ...(후략) (Ⅱ 총장 인터뷰 중에서)

문제는 이러한 교수 중심 문화가 몇 가지 제도 도입을 통해 쉽게 변하지는 않을 것이라는 사실이다. 따라서, 중요한 것은 국립대의 교수 중심 의사결정 구조를 제도적 관점이 아닌 ‘문화’적 관점으로 접근해야 한다.

지금까지는 이러한 현상을 단순히 제도의 도입으로 극복할 수 있다고 보았으나 인간의 합리적·이성적 선택을 전제로 하는 제도주의적 접근은 모두 실질적인 효과를 보여주지 못하는 것으로 나타났다. 교수 중심 문화가 강하게 자리잡은 상황에서 어떠한 제도를 도입하여도 교수회의의 결기구화 문제는 사라지지 않는다. 따라서, 앞으로의 거버넌스 제도 변화는 이를 하나의 ‘문화’로 인정하고 대학문화를 변화시킬 수 있는 방법이 무엇인지 본질적인 측면에 대해서 좀 더 고민해볼 필요가 있을 것이다.

(2) 정치적 대학 문화: 이익집단화된 대학 구성원

거버넌스 제도 정착이 성공하지 못하는 이유 중 하나는 대학 문화가 정치화되었기 때문이다. 대학문화의 정치화란 무엇인가? Almond(1956)에 따르면 모든 정치 체제는 정치적 행동에 대한 특정한 방향의 패턴으로 내포되어 있으며 이러한 패턴이 그 사회의 ‘정치 문화’이다. 정치 문화에는 (1) ‘인지적 지향’ 또는 정치 시스템의 구조와 기능에 대한 지식과 믿음, (2) ‘정서적 지향’, 또는 정치 시스템, 그 역할과 인원에 대한

감정, (3) 정치 시스템 및 다른 정치적 목적의 수행에 관한 판단과 의견, 즉 '평가 지향적 방향'이 있다. 정치 문화는 본질적으로 정치 체제, 다양한 역할 및 재임자의 역할에 대한 인식, 가치 표준 및 감정의 집합(Almond, 1956)이다. 예컨대 총장 선거 제도에 각 구성원들이 직접 참여하고 싶어한다거나 이사회에 내부 구성원의 비율을 좀 더 높이려고 애쓰는 다거나 대학평의회에 교수 비율이 과반수를 넘지 못하도록 하는 것에 대해 반발하는 등의 일련의 행위들은 모두 대학 내 사안이 결정되는 과정에 대한 인지적, 정서적, 평가적 지향으로서 정치문화라 할 수 있다.

평의회 학생이 들어오고 직원 이렇게 들어오는 게 그 부분은 저는 아직 우리나라가 그쪽으로 갈 만한 성숙된 분위기는 아니다. 성숙이라는 용어를 쓰는데 왜냐하면 아까 제가 회의문화 얘기를 했잖아요. 그런 걸 도입을 했을 때 정상적으로 가동이 되면 괜찮은데 서로 집단 이기주의로 갈 수가 있단 말이에요. 우리 것은 되고 우리가 더 많이 해야 되고 우리가 더 많이 차지해야 되고 이런 쪽으로 가게 되면 그럼 기구가 운영되기는 굉장히 힘들 거예요. (C 총장 인터뷰 중에서)

거버넌스 문제가 나오는 게 근본적으로 처음부터 잘못됐다고 생각하는 것이 정치적으로 접근해서 잘못됐다는 거예요. 정치적으로 접근한다는 건 가장 큰 본질이 각 집단의 이익을 반영하기 위해서 그렇다는 거예요. ... (중략) ... 학생을 가르치는 데 중점을 뒀다. 그런데 지금 모든 제도는 정치 제도야. 모든 집단을 똑같이 놓고 보는 거예요. 교수, 학생, 직원 이것을 똑같이 놓고 시간을 아껴서 게임을 해야하는데.. 가장 우려가 되는 게 거버넌스라든지 간접선거라든지 직접선거를 한다든지 이런 내용이

가장 근본적으로 정치적인 관점에서 본다는 거예요.. (F 총장 인터뷰 중에서)

총장 및 집행부에게 대학 운영을 위임하였음에도 불구하고 모든 구성원이 대학 사안에 적극 관여하는 것은 분명 바람직하지도 않거니와 효율적이지도 않다. 이러한 정치적인 대학 문화가 바뀌지 않는 한 정부의 거버넌스 제도 변화 노력은 대학 사회에 실질적인 변화를 가져오지 못할 것이다.

그러나, 한국의 정치적인 대학 문화와 구성원의 집단 이기주의는 오랜 독재 정권의 억압을 거치면서 집단의 이익을 국가가 보장해주지 않는 불행한 경험을 통해 축적된 것으로 쉽게 바뀔 수 있을 것으로 보이지 않는다. 다만 분명한 것은 대학은 과거 비민주적인 군사정권 하에서 한국 정치의 민주화를 위해 투쟁하였으나, 이제는 각 구성원이 자신들의 이익만을 추구하는 비민주성으로 대학 전체의 발전을 가로막는 자가당착에 빠져 있다는 사실이다. 이를 해결하기 위해 우리는 '대학 민주주의'란 무엇인가에 관한 보다 근본적인 논의를 다시 시작해야 할 것이다.

(3) 온정주의와 무사안일주의 문화

국립대의 온정주의와 무사안일주의 문화에서도 국립대 거버넌스 제도 변화 실패 원인을 찾아볼 수 있다. 경쟁 중심의 신자유주의적 가치 강조, 학력 인구 감소 등의 외적 환경 변화는 고등 교육 시장에서 대학이 변화와 경쟁을 통해 생존하도록 요구하고 있지만, 국립대 구성원들 사이에서는 정부가 요구하는 최소한만 하더라도, 아니 혹 그러한 요구를 따르지 않더라도 나의 직장과 고용 안정은 보장되리라는 강한 믿음이 존재한다.

따라서, 거버넌스 제도 변화에 적극적으로 동참하기보다는 형식적으로 순응하는 모습을 보여준다.

학과 이기주의라고 하면 학과 이기주의죠. 이런 특징이 있죠 교수사회는. 특히 국립대학 교수사회는 대동소이하다고 보는 게 뭐냐면 설마 국립대학이 무슨 일이 오겠냐. 사립대학은 대단하게 구조조정을 하잖아요. 학과를 없애기도 하고 통합하기도 하고 그러는데. 설마 국립대학이 그렇게 할 수 있겠냐. 국립대학의 교육의 공공성이라든지 지역 사회에 대한 책무성 등등이 있는 건데. 그 부분이 존중되어야지 설마 국립대학이 그런 것이 있겠냐 그런 게 강하죠. ... (중략) ... 교수님들은 그래도 변화하는 걸 가장 싫어하는 것이 교수 집단이라고 생각해요. (C 총장 인터뷰 중에서)

철밥통이지. 그러니까 국립대 교수들이 마음대로 큰소리치고 그러지. 그런데 사실은 국립대 교수도 저거 죽어야겠다고 마음 먹으면 걸릴 항목이 너무나 많아. 공무원 복무 규정 봐바. 성실의, 정직의, 검직 등등 해가지고 걸려고 보면 걸릴 게 굉장히 많다고. 그렇지만 사실은 국립대학은 그 문제로 걸지는 않잖아. (G 총장 인터뷰 중에서)

사립보다 훨씬 안주하죠. 원래 대학이 안주합니다. 정년 트랙에만 들어가면. 자기가 어느 정도 지위가 확보되면 그때부터 편안히 하려는.. ... (중략) ... 50대만 들어가면 연구 논문 겨우 체면만 유지하려고 하고. 그건 어쩔 수 없지 좀 편하게 살자는 거지. 근데 사립보다는 국립이 더.. 사립은 이사회라는 게 있고 대학의 소유자가 있잖아. 주인이 있기 때문에 좀 푸쉬를 더 합니다. 그거는 뭐 어쩔 수 없지. 그 다음에 신분에 대한 것도 사립이 훨씬

엄하죠. 교수 하나 자를라면 이사회에서 결정해서. 물론 흠이 있어야지 실적이 안 좋으면 자르는데 **국립은 그런 면에서는 온정적이라고.** (J 총장 인터뷰 중에서)

이러한 무사안일주의와 온정주의 대표적인 것이 국립대 교원 평가 및 승진 심사이다.

일반적으로 평가에는 ‘선별(selectivity)’과 ‘배제(exclusion)’ 두 가지 관점이 존재한다(Shin, 2018). 선별이란 연구 실적이 좋은 연구자에게 좋은 평가를 주는 것인 반면, 배제는 일정한 기준을 만족시키지 못할 경우 평가에서 배제하는 것이다. 일반적으로 대부분의 국립대는 ‘배제’의 관점을 택하며 승진 및 정년 보장 기준이 높지 않은 편이다. 실제로 나민주 외(2017)에 따르면 2012~2016년 국립대 교수들의 승진 신청자 중 승진임용 합격비율은 약 96%~99%를 보이는 것으로 나타났다.¹⁵⁾ 승진 대상자 중 승진 신청을 하지 않은 교수들이 있기 때문에 승진 대상자를 포함하

15) 보다 구체적인 국립대학 교수 승진 현황은 아래 표와 같다.

<표 4-15> 국립대학 승진 현황 자료

	구분	대상자(A)	신청자(B)	승진자(C)	승진비율(C/A)	합격비율(C/B)
2012	정년보장	856	626	610	71.4	97.4
	정교수 승진	896	651	638	71.2	98.0
	부교수 승진	894	710	702	78.5	98.9
2013	정년보장	1,048	724	715	68.2	98.8
	정교수 승진	1,126	805	790	70.2	98.1
	부교수 승진	677	475	460	67.9	96.8
2014	정년보장	985	656	645	65.5	98.3
	정교수 승진	1,086	713	701	64.5	98.3
	부교수 승진	729	520	504	69.1	96.9
2015	정년보장	1,048	696	670	63.9	96.3
	정교수 승진	1,117	746	724	64.8	97.1
	부교수 승진	690	468	458	66.4	97.9
2016	정년보장	1,069	681	662	61.9	97.2
	정교수 승진	1,184	746	723	61.1	96.9
	부교수 승진	755	536	524	69.4	97.8

출처: 나민주 외(2017)

면 승진임용 합격비율은 다소 낮아지지만 국립대 평가 기준이 보다 연구 실적이 좋은 연구자를 선정하는 것이기보다는 일정 기준을 충족시키지 못한 연구자를 배제하는 평가 정책을 고수하고 있는 점을 보여주는 예로서는 적절할 것이다. 이러한 느슨한 평가 체계는 온정주의 대학 문화의 대표적인 예이다. 이러한 온정주의는 무사 안일주의와 연결되며 어떠한 일이 발생한다 하더라도 결국 자신의 지위는 보장받기 때문에 스스로 대학의 제도 변화에 소극적으로 대응하도록 한다.

(4) ‘직업인’으로서의 교수

교수들은 ‘직장인’ 보다는 ‘직업인’으로서 의식이 강하며, 때문에 대학 전체의 발전보다는 내가 속한 분야에서 교육과 연구를 계속할 수 있는지가 더 중요하다.

교수는 직장인이라는 개념보다는 직업인이라는 개념에 훨씬 더 집착해요. 내가 ○○대학교 교수다라는 것보다는 내가 교수다 그게 더 중요한 거예요. 그 다음에 나는 교육학을 하는 교수다, 나는 경영학을 하는 교수다, 나는 로스쿨 교수다. 이게 중요해요. 그래서 그쪽에서 정체성을 주로 찾습니다. 그렇기 때문에 전문인, 직업인으로서의 상승, 성숙, 성장 뭐 이런 거에 피해가 안 온다면 관심이 없습니다. 별로. 나한테만 문제가 없으면 별로 관심이 없는 거예요. 그래서 아무리 중요한 문제도 전체교수회를 소집해서, 예를 들어 공대 하면 공대교수가 한 250명 됩니다. 공대교수만. 전체 교수회의 소집하면 20명 나옵니다. 그러니까 학내 일에 대해 교수 동의를 구하기 위해 그러면 그런 거예요. 물론 어떤 단과대학은 좀 많이 나오는 단과대학도 있고. 공대 같으면 예를

들면 전형적인데 그런 식이에요. **알아서 해. 나만 건드리지마.**
대학에 따라 다 비슷하다고 봐요. (I 총장 인터뷰 중에서)

교수님들은 철저하게 자기 중심으로 생각합니다. 자기 일이 우선인 거예요. 자기 일이 우선이고 그 다음에 학과 일이죠.
학과에 관심을 갖는 거고. 변화, 개혁 하겠다 하면 그거 필요하다
총론에서는 그렇게 가는데. 각론에 들어가면 난 못하겠다 우리
학과는 못 하겠다 이렇게 가는 거죠. (C 총장 인터뷰 중에서)

교수들이 워낙 이제 로드가 많이 걸려 있기 때문에 사실은
예전에는 그렇지 않았지만 지금은 교수 사회가 굉장히 파편화
되어 있고 어떤 면에서는 자기 위주의 삶을.. 논문 써야 되고
가르쳐야 되고 전부다 평가, 성과 이렇게 하니. 교수들이 굉장히
그런 여러 가지 일에 시달리고 있는. 그러다 보니 공동체 의식도
너무 사라져가고.. 그러다 보니까 이제 자기 해야 될 일에만 더
거기에 빠져있는거지. 매몰돼 있는 셈인데. (D 총장 인터뷰 중에서)

이러한 교수들의 ‘직업의식’을 무조건 나쁜 것이라고 볼 수는 없을 것
이다. 전공과 학과에 대한 충성심은 교수 본인이 학생들을 가르치고 연
구를 하는 데 몰두하는 원동력이 될 수도 있기 때문이다. 문제는 그것이
교육과 연구에 공헌하는 것이 아니라 대학의 발전을 위한 것보다는 본인
개인의 일에만 몰두하는 ‘이기주의’로 연결될 때 발생한다.

아까 말씀드린 대로 그 원인은 뭐냐면 국립대학인데 설마 뭘 일
있겠냐 이게 바탕에 깔려 있고. 그러다 보니 자기 일이 최우선이고
우선순위라는 게 있잖습니까 자기 학교에 출근할 때. 그러니까
자기 일이 최우선인 거예요. 본부에서 이 일을 좀 해주십시오 대학

평가 때문에 중요하니까 언제까지 해주십시오 해도 이거 일순위로 해놨다가 자기 일 갑자기 생기면 자기 일부터 해버리는 거예요. 본부일은 뒷전으로 해두고 넘어가는 거죠. 그만큼 교수집단은 철저하게 자기 중심적이고 학과 이기주의 여기에 철저하기 때문에 이해시키고 설득시키는 데 굉장히 힘든 집단이지요. (C 총장 인터뷰 중에서)

막스 베버는 일찍이 「직업으로서의 학문」(1994)에서 ‘학문을 하는 것’의 의미에 대해 논하였다. 이때 베버가 말한 ‘직업’은 ‘소명’이란 의미를 내포하는데, 베버는 학문을 하기 위해서는 무엇보다 ‘열정’을 가져야 한다고 강조하였다. 그러나, 첨예한 경쟁과 변화가 요구되는 작금의 시대에 베버가 의미했던 ‘열정’을 논하는 것은 다소 안일하게 느껴지기도 한다. 그럼에도 불구하고 대학 전체보다는 자신의 업무에만 몰두하는 교수들의 소명 없는 ‘직업 의식’은 무사안일주의, 온정주의, 전공 이기주의 등의 조직 문화와 결합하여 거버넌스 제도 변화를 가로막는 동인으로 작동하고 있다.

(5) 전공 이기주의

인터뷰를 통해서 국립대 전반에 전공 이기주의가 팽배해 있음을 확인할 수 있었다. 대학구성원, 특히 교수와 학생의 정체성은 학교보다는 자기 학과(전공)에 기반한다. 나의 이익은 학교가 아니라 우리 전공의 존립에 달려 있다.

평의회도 좋죠. 대학 구성원 전체가 모여가지고 거기서 커뮤니케이션도 하고 공통의 문제를 논의를 하고 이걸 위해서

합리적인 방안을 모색하고 참 취지는 좋은데. 결국 이게 가다가 보면은 서로 자기 개인 내지는 특정 그룹의 뭐 이익이 상충돼가지고 거기서 분쟁도 날 수가 있고 또 대학 전체의 발전보다는 우리가 급하다 하는 거 그 다음에 대한민국 전체의 대학 발전보다는 우리 대학 입장에서 그렇다는 조금 비합리적인 결정을 할 수 있다는 우려가 나는 상당히 있다고 보는데. (J 총장 인터뷰 중에서)

전 하고 싶었죠. 그런데 끝날 때 하나밖에 못 줄었어요. 굉장히 어려워요. 대학마다 분위기가.. 단과대학 줄이고 대신 자율성을 부여하고 뭐 경영권도 단과대 학장한테 넘기는 그런 정도까지 고려하고. 저도 교수들의 의견을 많이 듣고 그런 게 좋겠다 해서 그렇게 추진하는데 막상 닥치니까 단과 대학 반발이 엄청 심해요. 예를 들면 학장 수가 줄어들잖아요. 자기네 단과 대학이 없어진다는 것에 대한 위기 의식이 있었던 것 같아요. 나하고 이익관계가 없으면 대부분 교수들은 무관심해요. 근데 막상 내 공간을 좀 내놔라 월급을 좀 줄여라 이러면 뭐 발칵 뒤집히죠. 우리 학교뿐 아니고 다 그럴 거예요. (H 총장 인터뷰 중에서)

다른 데는 하는데 우리과는 안 돼. 다 그거예요. 이해가 된다 해라 근데 우리과는 안 된다. 이유를 딱 대는데 그 이유는 아무래도 이후에 논거가 좀 하위지. 상위 레벨의 논거로 시작되는데 하위 레벨 논거로 안 된다고 나가니까 그러니까 거기서 싸움이 붙는 거죠. (I 총장 인터뷰 중에서)

전공 이기주의가 팽배한 이유는 바로 전공의 규모가 바로 그 학과의 설립 근거 및 존립 이유를 대변하기 때문이다. 단적으로 교수 TO는 학

생 수에 근거하며, 교수평의회가 설립된 대학의 경우 각 단과대의 교수 평의원 수는 전공 재적교수 숫자에 따라 달라진다.¹⁶⁾ 이로 인해 각 전공의 교수들은 학생 정원 및 전공 교수 수에 민감할 수밖에 없으며, 학과의 존립을 위한 일에 좀 더 관심을 둘 수밖에 없다. 특히, 정부의 고등교육 정책은 점점 더 정원을 줄이고 학과를 통폐합하는 방향으로 나아가고 있어 이러한 전공 이기주의는 계속될 것으로 예상된다.

나. 대학구성원의 거버넌스 제도에 대한 인식

(1) 국가의 역할 변화: 느슨한 지배(loosely-control)에서 엄격한 감독(tightly-supervision)으로

일반적으로 국립대의 주인은 정부이며 국립대는 정부의 규제와 규율 하에 통제를 받는다(Shin, 2018). 그러나, 정부로부터 통제를 받는 것은 독일과 프랑스 등 유럽국가도 마찬가지이다. 다만 차이가 있다면 유럽국가들에게서 국가는 외부로부터 대학의 자율성과 독립성을 보장하고 보호해주는 존재로 인식되는 반면, 우리나라는 역사적으로 민족주의와 발전

16) 강원대학교 평의회회 운영규정에 따르면 교수평의원 수는 다음과 같다.

제3조 ② 각 단과대학, 전문대학원의 교수회에서 선출하는 교수평의원의 수는 재적교수(휴직자 및 장기출장자를 포함한다. 이하 같다)의 수에 따라서 다음 각 호와 같이 한다. (개정 2006. 3. 1, 2016. 1.22, 2018. 1. 26.)

1. 재적교수의 수가 20인 미만인 경우에는 1인
2. 재적교수의 수가 20인 이상 50인 미만인 경우에는 2인
3. 재적교수의 수가 50인 이상 80인 미만인 경우에는 3인
4. 재적교수의 수가 80인 이상 110인 미만인 경우에는 4인
5. 재적교수의 수가 110인 이상 140인 미만인 경우에는 5인
6. 재적교수의 수가 140인 이상인 경우에는 6인

교육론을 거치고 권위주의적 억압 속에서 국가주의를 발달시키면서(신현석 외, 2013) 국가를 개별 주체들의 자율성과 독립성을 억압하는 대상으로 간주하였다.

아이러니컬하게도 신자유주의를 거치면서 이러한 ‘강한 국가’의 면모는 더욱 더 부각되고 있다. 과거에는 법령을 준수하기만 하면 되었던 데 반해 구체적이고 정량적인 결과 위주의 평가를 통해 간접적 규제를 더욱 강화하고 있는 것이다(김용, 2012). 신자유주의는 표면적으로 자율성을 부여한다고 하지만 결과를 평가하고 이에 대한 보상과 제재를 철저히 함으로써 결과적으로 대학 구성원은 이전보다 더 통제받고 있다고 느끼고 있다(신현석 외, 2013). 이러한 국가에 대한 인식은 결국 국가 정책에 대한 불신과 반대로 이어진다.

전반적으로 국립대학이 느슨한 건 사실이에요. 그 느슨함이 무슨 느슨함인가하면 성과보상의 기준으로 볼 때의 느슨함이라면
오히려 그걸 일정 비율은 차라리 당신들은 정말 하라, 당신들이
풍류남아로 살아라. 그런 사람들이 좀 있어야 할 거 아니에요. ...
(중략) ... 책무가 있으면 열심히 하는 게 옳다고 생각해. 그걸 안
하면 용납이 안 되는 건 사실이에요. **그러나 하나의 잣대로 교수를**
판단하는 순간에 우리가 얻는 것보다 잃는 게 훨씬 많다. 그래서
조금 더 다양한 그룹의 교수들을 가졌으면 좋겠고. 그들의
성과보상을 하겠다면 조금 더 다른 설계를 가지고 가는 것이 옳다.
(A 총장 인터뷰 중에서)

정부가 정책을 내놓으면 무조건 반대합니다 무조건. 그게 바로
교수협의회가 아주 대표적인 거고. 또 공무원직장협의회.
공직협이라는 거. 노조죠. 노조 단체가 굉장히 반대를 하죠. 심지어

학생들까지 앞세워서 반대하는 경우도 있지만. 그런 거는 이제 교수님들을 앞세워서 설득을 해서 학생들을 이해시키고 하죠. ... (중략) ... 그렇지만 하여튼 공무원 직장협의회나 교수협의회는 저항이 굉장히 심합니다. (B 총장 인터뷰 중에서)

이처럼 거버넌스 개혁 정책들이 하나같이 대학의 자율성 제고를 목적으로 하지만 그것이 곧 국가가 통제가 사라지는 것을 의미하는 것은 아닙니다. 겉으로 보기에 통제 수단은 바뀌었을지 모르지만 국가는 여전히 대학의 여러 가지 사안에 대해 간섭하고 규제한다(Kehm, 2014; Paradeise et al, 2009). 국가의 역할은 줄어들기보다는 ‘재배치’된 것이다 (Paradeise et al, 2009). 신자유주의 이전에는 국가가 구체적으로는 통제하지 않지만 ‘통제하는 국가’라는 상징성만을 가지고 군림했다면, 현재의 국가는 평가와 감독을 통해 예전보다 더 강하게 대학을 실질적으로 좌지우지하고 있다는 것을 대학 구성원들은 인식하고 있다. 이처럼 신자유주의 이후 국가가 더욱 대학을 통제하고 있다는 인식으로 인해 대학은 더 더욱 국가의 거버넌스 제도 개혁에 저항하고 반대하며 형식적으로만 순응하게 된다.

(2) 장기적 비전 없는 단기적 성과 중심의 거버넌스 개혁 정책에 대한 반발

단기적 성과 중심의 거버넌스 개혁 정책은 대학에게 끊임없이 성과를 강요한다. 류영수 외(2013)에 따르면 정책 효과성은 설정된 효과목표의 달성 정도를 의미하는데 이는 단기적 성과보다는 장기적 정책결과 평가를 의미한다. 또한, 정책 효과성 평가는 정책집행에 따른 효과를 판단하

는 것이기도 하지만 정책의 형성, 집행, 평가의 단계로 구성되는 정책과정이라는 시각에서 접근할 필요가 있다. 다시 말해서 정책 효과성 평가는 단순히 정책의 결과만을 평가하는 것이 아니라 정책의 형성부터 집행과 결과까지 좀 더 총체적인 관점에서 정책을 평가하는 것을 의미한다.

정부는 항상 보면 시대 발전에 한 10년쯤 뒤따라옵니다. ...(중략)
근시안적으로 5년 내에 성과 나올 것만 몰입하다 보니까 그런 장기 비전을... 교육이라는 건 벌써 학생들이 들어와서 그 성과가 나오는 건 대학만 하더라도 최소한 6년이 걸린다는 거 아닙니까?(중략) 제발 나는 정부가 해야 될 일은 30년 이후의 정책만 만들어라. 중장기적인 것. 단기적인 건 절대 건들면 안 된다. 미국이나 유럽의 교육제도를 갖다가, 서양의 교육제도를 베껴왔는데 그런 운영 시스템은 왜 배우지 못하느냐 이거예요. 하드웨어만 베껴오고 소프트웨어는 하나도 안 가져와. 이런 것들이 우리가 정말 걸으로 볼 때는 1-2프로 모자라는 것 같지만 실제 내용으로 보면 텅 빈 거예요. 그런 데서 어떻게 성과를 내겠습니까. 그런 건 대학 자율에 맡겨줘야 됩니다. (B 총장 인터뷰 중에서)

교육부 법이 가장 상법이니까 상위법 이 부분에서 좀 더 명확하게 원칙대로 적용이 됐으면 좋겠다 그런 생각을 하죠. 이걸 정권이 바뀌어도 법은 그대로 유효한 거잖아요. 대통령이 바뀌면 모든 것이 바뀌고 그건 아니잖아요. 법 개정이 되면 그건 정권이 바뀌어도 그대로 가야 되는 거예요. 연속적이고 지속적이어야 되는 거예요. 저는 그걸 굉장히 원해요. 정권이 바뀐다고 해서 막 바뀌고 그걸 저는 원치 않습니다. (C 총장 인터뷰 중에서)

교육부가 장기적인 비전을 못 그려요. 이게 그렇게 어렵지 않거든요. 전 세계정세를 쳐다보면 되거든. (중략) 아니 내가 볼 때는 방향이 없어. 되는대로 해 되는대로. 문제가 있습니다. (총장 인터뷰 중에서)

인터뷰 내용에서 드러나듯이 총장들은 단기적인 성과 중심의 우리나라 고등교육 정책에 심각한 우려를 표하고 있다. 장기적 비전 없는 제도 도입의 일면은 국립대 거버넌스 제도에서도 단적으로 확인할 수 있다. 이명박 정부는 오랜 기간 대학이 직선제를 통해 선출하였던 총장 선출 방식을 총장 간선제로 바꾸었으나 2017년 문재인 정부는 이를 다시 대학이 자율적으로 결정하도록 하였다. 국립대 법인화 정책은 서울대와 인천대 법인화에 그쳤으며 향후 추가적인 법인화가 진행될 것으로 보이지 않는다.

이처럼 정권이 바뀔에 따라 정책이 쉽게 폐기되는 상황이 반복된다면 대학의 형식적 순응 현상 역시 계속될 것으로 보인다. 2006년 미국의 ‘고등교육미래위원회’(Commission on the Future of Higher Education)와 2003년 영국의 ‘고등교육의 미래’(The Future of Higher Education) 등에서 볼 수 있듯이 주요 선진국에서는 정부 차원에서 고등교육 장기발전 전략을 수립하고 있다(나민주 외, 2017). 그러나, 우리나라의 경우 고등교육에 대한 장기적 비전을 전혀 찾아볼 수 없으며 정책의 지속성이 의심되는 상황이다. 이러한 이유로 정책에 따르는 것 같으면서도 실제로는 정책을 제대로 이행하지 않는 관행을 대학의 책임으로만 볼 수는 없을 것이다.

(3) 대학별 특성을 고려하지 않은 획일화된 거버넌스 제도

정부가 정책을 구체적으로 적용하는 데 있어 대학별 특성을 반영하지 않은 채 모든 대학에 일괄적으로 거버넌스 제도를 강제하는 것 역시 정책의 애초 도입 목적과 실제 간 괴리가 늘어나는 원인이 될 수 있다.

선거 인단수가 모든 국립대학이 48명이에요. 교육대학, 지역중심대학 19개 대학이 있거든요. 거점대학이 9개가 있어요 큰 대학들이. 근데 지역거점대학하고 지역중심대학 비교를 해보면 평균 3배 정도 교수 수가 많단 말이에요. 예를 들어 ○○대학 교수가 ○○대학 교수보다 3배가 더 많아요. 그럼 선거인단 수도 3배 정도는 더 많아야 한다. 무슨 말씀인가 알겠죠. 똑같이 48명으로 한단 말이에요. 근데 이 부분은 아니다. (C 총장 인터뷰 중에서)

사실은 대학마다 대학의 특성이랄까 대학이 지향하는 바가 각각 다른데 그걸 이제 전부 하나의 사업에 올인하게 만든단 말이에요. 그러니까 이게 그렇게 좋은 정책은 아니었다. ...(중략) 그 대학의 의견을 수렴을 해서 그 대학과 지역사회에 맞는 정책과 비전을 가지고 사실은 문제를 풀어가야 되는데. 이게 거꾸로 된 거죠. 결국에 봐서는 그건 적절한 정책은 아니었다고 보죠. (D 총장 인터뷰 중에서)

대학마다 특수성을 고려하고 다양성을 인정해야지 어느 하나의 방식으로 통제할 수 있다고 하는 발상 자체가 무리수라는 거지. ...(중략) 대학 거버넌스 이것도 그냥 이상적인 모형으로 어떤 패턴을 제시할 수는 있을 거야. 그렇지만 그걸 모든 대학에 적용한다? 그건 넌센스지. 그냥 사례 A, 사례 B 이 정도로 제시할

수는 있지만 이걸 어느 하나로 틀을 박는다는 건 잘못된 거라는
거지. (G 총장 인터뷰 중에서)

국립대다 보니까 바로 교육부랑 연계돼서 교육부의 여러 가지
방침이나 정책에 따를 수밖에 없는 그런 상황이고. 저희도 물론
교육부에서 그런 큰 방침은 따를 수밖에 없고. 근데 **다만 문제가
되는 것은 국립대, 사립대가 조금 정부 차원에서 차별화시켜야
되는데 그게 없어요.** (생략) (H 총장 인터뷰 중에서)

국립대학은 지역, 규모, 특성화 분야에 따라서 각기 다른 특징을 갖는다. 그러나, 정부의 거버넌스 개혁 정책은 대학이 갖고 있는 이러한 특성을 무시한 채 획일적으로 정책을 수립하고 집행하고 있다. 정부의 정책이 대학의 현실을 제대로 반영하지 못한 채 일방적으로 진행되고 있다는 인식 하에서는 정부의 거버넌스 제도 변화 정책은 의도한 효과를 가져오지 못할 것이다.

진정한 대학 경쟁력 강화를 위해서는 헌법에서 보장하고 있는 학문의 자유를 실현할 수 있는 대학자치가 실천되어야 한다는 것을 여러 학자들이 강조해 왔다(김종성, 2015; 신현석 외, 2013; 차진아, 2010; 채형복, 2011). 정부는 정부가 제시한 하나의 기준에 맞추어 모든 대학들을 획일화할 것이 아니라 대학의 자율성을 최대한 확보할 수 있는 여건을 제공하고, 그러한 여건 속에서 대학이 스스로 발전을 도모하고 탐구할 수 있도록 보조하고 지원해야 한다(차진아, 2010).

(4) 외부에 의한 강압적 정책 도입

정부와 교육부에 의한 강제적 정책 시행은 겉으로는 대학이 정부 정책에 순응하는 것처럼 보이지만 결국 정책에 대한 반발심을 갖게 한다. ‘자율’을 제대로 이행하지 못했을 때의 처벌과 ‘통제’에 그대로 따르지 않았을 때 받는 처벌은 분명 다르다. 대학들은 자율 없는 강압적 정책 도입이 오히려 거버넌스 제도 개선에 좋지 않은 영향을 미친다고 주장한다.

이건 교육부에서도 무슨 제도를 만든다고 할 때에 각각의 대학마다의 전통이나 특수성이 다르다는 말이지. 전통, 특수성, 다양성, 이것 고려해야 하기 때문에 자율성을 줘야된다는 거지. 그리고 자율이라고 하는 것을 방종으로 오해하면 안 된다는 거야. 그러니까 교육부가 할 일은 자율성을 주고 자율을 지키지 못 할 때 거기에 상응하는 통제를 해야지. 그런데 지금 교육부는 자율성은 주지도 않고 통제만 하는 거 아냐. 그러니까 우리나라 대학 거버넌스는 교육부 잘못이 상당히 큰 거지. (G 총장 인터뷰 중에서)

정부 재정사업을 지원하는데 그걸 갖다가 하면 인원을 줄여라 학생수를 줄여라 그런 문제도 있었어요. 근데 그걸 안 하면 지원조차 안 되고 하니까 그런 걸 가지고 사실 고민을 많이 했죠. 어느 정도 줄이고.. 안 해도 줄이겠다고 협박이 들어온 거죠 정부에서는. 그럴 바에는 정부지원을 받고 하는 게 낫다. 그렇게 해서 시도한 것도 있고.. (H 총장 인터뷰 중에서)

실제로 몇몇 조직심리학 연구들에 따르면 조직의 자율성은 조직의 성과와 구성원의 만족도에 긍정적인 영향을 미친다(Coethran, 1993; Christensen & Lægheid, 2006; Boyne et al., 2006). 즉, 조직에 자율성을 많이 부여할수록 조직의 성과는 높아지고 구성원의 만족도는 제고된다는

것이다. 이러한 하부 단위로의 권한 위임과 관료적 재량권 확대가 조직 성과에 긍정적인 영향을 미친다는 것은 신공공관리론이 주장하는 것이기도 하다(오재록·전영한, 2007).

그러나, 제도적 측면에서는 신공공관리론의 기초를 따르면서도 정부는 아직까지도 대학의 재량권과 자율성을 인정하지 않고 있다. 정부에 의한 획일적인 정책 강요, 대학의 다양성과 자율성을 인정하지 않는 거버넌스 제도는 대학 발전을 저해한다는 사실이 계속해서 지적되고 있다. 따라서, 이제는 통제를 따르지 않는 대학에 대한 처벌이 아니라 자율성을 이행하지 못하는 대학이 스스로 책임지도록 하는 선순환 구조가 필요하다.

다. 대학 구성원의 고등교육 관련 전반적 인식

(1) ‘교수’의 역할에 대한 인식

한국을 포함한 동아시아에 고등교육 기관이 오래도록 존재해왔지만, 대학에 대한 개념은 서구 사회에서 발달했고 1800년대 동아시아에 수입되었다(Shin, 2015). 서구에서 유입된 고등교육에 대한 개념과 인식은 각국의 교육과 문화적 전통과 결합하여 각기 독자적으로 형성되었다. 예를 들어, 말레이시아, 싱가포르, 홍콩의 고등 교육은 모두 영국 모델에 기반하고 있지만, 이들 국가들은 대학 입학 증가, 학술 문화, 거버넌스 시스템에 있어 서로 다른 패턴을 보여준다. 이는 한국의 경우도 마찬가지이다.

...(생략) 교수가 원래 연구는 지가 좋아서 기대하는데. 그게 교수예요. 그래서 미국에서도 테뉴어를 주잖아. 우리도 정년

보장이라고 표현하지만.. 우리의 정년보장하고 미국의 테뉴어는 조금 다른 느낌이었는데. 그 대신 테뉴어가 되는 순간에 거의 모든 의무를 면제해요. 그냥 니가 알아서 하라는 거야 그게. 니가 알아서 하라는 문제는 뭐냐면 여기까지 이렇게 해왔기 때문에 내가 이제는 안 건드려도 니가 하고 싶은 걸 해도 우리는 충분히 얻을 수 있다. 그런데 그 테뉴어 중에 몇 프론지는 기억이 안 나는데 어떤 퍼센트는 테뉴어가 되는 순간 모든 일에 손을 뗐어. 아무 것도 안 해. 연구도 안 하고.. 나는 뭐 그냥 애들 강의만 하고 자유롭게 사는 거야. 그걸 인내하는 거야 감내하는 거야. 그래야 나머지 습관이 되어가지고 자기가 자기를 성취하는 것에 만족하는 사람들이 그 길로 그냥 가는 거야. 이건 시켜서 가는 게 아니고 자율로 가는 거야. (A 총장 인터뷰 중에서)

그 단적인 예로서 ‘종신고용’에 대한 인식을 통해 교수의 특권의식을 엿볼 수 있다. 위 인터뷰 내용을 통해 교수란 테뉴어를 받는 순간 행정적인 업무도, 연구도 하지 않고 학생들 강의만 하며 자유롭게 사는 존재, 그리고 사회는 그것을 용인하고 감내해야 한다고 생각하는 것을 알 수 있다. 특히, 국립대의 경우 연구 업적이 탁월하지 않더라도 일정한 기준만 통과하면 정년보장을 받는 것이 용이하기 때문에 더더욱 이러한 의식이 강하게 나타날 것이다.

미국 종신고용제도의 가장 중요한 의의는 학문의 자유와 관련되어 있다. 일찍이 자본주의 시장경제 체제가 발달한 미국에서는 학문과 고등교육 기관이 시장 논리에만 좌우되지 않도록 종신고용을 통해 학문의 자유를 보장하려는 취지로 종신고용제도를 만들었다. 이러한 과정에서 교수들이 성공적으로 종신고용을 받을 수 있도록 하기 위해 종신고용심사를 받기까지 6년의 기간 동안 일정 기간 유급 연구휴가를 주기도 한 것이

안식년이다(김은미, 1996).

학자 개개인에게 종신고용은 크게 두 가지 의미를 갖는다(김은미, 1996). 첫째, 중대한 위법 행위를 저지르지 않는 한 대학이나 재단은 정치적 혹은 경영상의 문제로 교수를 해직할 수 없다. 둘째, 교수는 학계에서 학문적인 업적 혹은 자질을 인정 받은 것이며 남은 기간에도 중진 학자로서 학계에 기여할 것이라는 기대를 받는다. 그러나, 우리나라의 맥락에서 교수의 ‘종신고용’은 그 맥락이 다소 달라보인다. 교수에 대한 이러한 특권 의식은 어디에서부터 연유한 것일까?

일반적으로 한국의 고등교육은 시스템적으로는 미국 모델과 유사하지만 문화적으로는 독일 모델의 요소가 강하여 한국 고등교육을 전체적으로 이해하는 것은 매우 복잡하다(Shin, 2018). 그러나, 이러한 독일 모델의 요소는 국가가 고등교육 정책을 주도하였다는 점에서 찾아볼 수 있는데 이 또한 앞에서 언급했듯이 ‘국가’라는 대상에 대한 고등교육 관계자들의 인식이 프랑스, 독일 등 국가가 고등교육을 주도하는 유럽국가들과는 다르므로 문화적으로도 완벽하게 독일 모델을 따르고 있다고 말할 수도 없다.

결론적으로, 일본 식민지와 해방 이후 미군정을 거치면서 우리의 고등교육 체제는 각국의 영향을 받았으나 대학과 교수에 대한 의식은 우리나라가 전통적으로 갖고 있는 문관 중심의 뿌리 깊은 유교사상과 결합하여 형성된 것으로 보인다. 학문을 중시하는 유교사상의 바탕 위에서 교수에게 유리한 외국의 제도들은 교수의 특권을 정당화하는 논리로 작동한다. 정년보장을 교수들이 아무런 제약 없이 하고 싶은 일만 하며 스스로 성취감을 느끼며 살도록 하는 제도로 이해하는 것이 대표적이다. 이러한 교수의 특권 의식은 교수 중심 대학 문화와 결합하여 대학 거버넌스의 중심은 교수여야 한다는 조직 문화를 양산하였고 현재의 교수 중심 거버

년스 구도를 재편하려는 정부 정책의 방해 요소로 기능하고 있다.

(2) ‘대학 민주주의’에 대한 인식 차이

대학구성원들의 ‘대학 민주주의’에 대해 갖고 있는 각기 다른 인식의 차이로 인해 거버넌스 제도 변화가 원활하게 이루어지지 않고 있는 것으로 보인다. 교수들에게 ‘대학 민주주의’란 교수들 각자가 한 표씩 행사하는 것을 의미하며 대학의 사안이 전체 교수들의 다수결에 의해 결정되어야 한다고 생각한다. 반면, 직원과 학생에게 ‘대학 민주주의’란 교수 뿐만 아니라 학생과 직원을 포함한 전체 구성원들이 모두 대학의 의사결정에 참여하는 것을 의미한다.

더 큰 문제는 그것이 대학의 발전을 위한 것이라기보다는 교수, 학생, 직원 각자가 상대방을 불신하고 있는 것에서 비롯된다는 것이다. 대학 구성원 각각은 상대방의 결정이 보다 숭고한 가치와 이상을 위한 것이라는 것을 신뢰하지 않는다. 상대방의 결정은 상대방의 이익을 위한 것이므로 나 역시 나의 이익을 위해 대학 내 의사결정에 참여해야 한다.

교수나 직원이나 학생들이 총장을 내 손으로 뽑아야겠다는 가정 자체가 잘못됐다고 봐요. ...(생략) 총장을 뽑는 건 잠깐 동안 우리가 선거에 관여해서 될 일이 아니라는 걸 알아야 해요. 총장 선거에서는 그 사람 이미지만 보잖아요. 총장 search committee에서는 그 사람 여태까지 활동이 어떻게 됐는지 강의를 얼마나 잘 하는지 fundraising을 얼마나 잘 하는지 면면히 살펴서 총장 될 사람을 뽑아요. 근데 총장 선거는 국회의원 선거랑 똑같아요. 선거로 뽑는 이상 정치가들이 하는 행동을 똑같이 다 해요. (F 총장 인터뷰 중에서)

‘대학 민주주의’에 대한 대학 구성원 간 인식의 차이는 거버넌스 체제를 둘러싸고 끊임없는 대립과 반목을 야기한다. 그러나, 우리에게 ‘대학 민주주의’란 무엇이며 그것이 어떻게 담보될 수 있는지에 대해 충분히 논의한 역사가 존재하지 않는다. 결국 우리에게 필요한 것은 직원과 학생이 교수 한 표당 몇 퍼센트의 비율을 차지할 것인가가 아니라 ‘대학 민주주의’란 무엇이며 모든 구성원이 참여하지 않아도 그것이 어떻게 보장될 수 있는지에 관한 논의가 아닐까 싶다.

(3) 국립대 설립 목적과 운영 철학 부재

대학은 정부 정책 곳곳에서 정부의 국립대학 설립 목적과 운영에 대한 철학이 부재하다고 느끼고 있으며 이는 필연적으로 정부 정책에 대한 대학의 불신을 야기한다.

지금 우리나라 국립대학이 한 20퍼센트? 20퍼센트 정도 될 거예요. 월로 따지느냐에 따라 다르지만. 그럼 20퍼센트가 적절하냐 아니면 한 50퍼센트는 돼야 하나? 아니면 없애는 게 좋냐? 이것에 관한 철학은 누가 가지냐 이거예요. ... (중략) ... 그러더니 카이스트, 광주 과기원, GIST 만들었어. 요새 또 UNIST를 만들어서 울산에 만들었더니 성과가 많이 나온다고 해. 그러더니 한전 공대를 만들어야 된다고 해. 도대체 이게 무슨 철학이냐. 기존에 있는 대학은 뭘 하길 원하고 새로 만든건 뭐고.. 합리적 설명이 있어야 되잖아. ... (중략) ... 그런데 우리나라는 두 대학을 보면 다른 건 모르겠어. 오직 등록금의 차이 말고는 다른 걸 알 수가 없어요.

그러면 그 속에서 무슨 일을 할 거냐. 무슨 철학으로 할 거야 할 건데. (A 총장 인터뷰 중에서)

지금은 국립대가 사립과 별로 구분이 없는 시대가 돼버렸어요. 선진국을 보면 되거든. 옛날에는 교육이 우리가 70년대까지만 해도 교육이 우리 경제학적인 용어를 빌리면 공공재였어요. 공공재라는 건 시장에서 돈으로, 가격으로 결정되기 어려운 성격을 가진 서비스나 물건이거든. 그런데 지금은 의료도 그랬다고. 그래서 공공 부분이 크게 영향력을 행사하고 공급을 했는데. 이제는 우리나라는 뭐 사교육이 훨씬 판을 지고 대학도 사립대학이 훨씬 더.. 초창기에는 공공 부문이 여력이 안 될 때에는 개인들이 사립대학 투자도 하고 교육 투자도 하고 병원도 하고 의료도 하고 보건도 했는데 이제는 바뀌었잖아요. 그래서 지금은 별로 공공 부문, 국립대학이 뭣 때문에 있느냐. 글썄... (J 총장 인터뷰 중에서)

대학 구성원들이 정부의 국립대에 대한 철학과 정책이 부재하다고 느끼는 이유는 두 가지로 추정된다. 첫째, 국립대 발전을 위한 특정한 정책이 없다는 것, 둘째, 국립대와 사립대 양쪽 모두에게 차별없이 동일한 정책을 적용한다는 것이다. 실제로 정부의 고등교육 재정지원 정책이 급증한 가운데 정부 재정지원은 국립대, 사립대 구분 없이 이루어지고 있으며, 국립대 발전을 위해 특화된 정책 또한 찾아볼 수 없다.

근데 다만 문제가 되는 것은 국립대, 사립대가 조금 정부 차원에서 차별화시켜야되는데 그게 없어요. 예를 들면 재정지원 문제도 그래요. 그래서 오히려 큰 사립대학이 국립대보다도 더 재정지원을 많이 받아요. ... (중략) ... 국립대 입장에서 좀 억울해요. 하라는

**대로는 다 하는데 돈은 또 많이 못 받고. 정부지원이 차별화되어야
하는데 우리가 또 열악하고 그러니까. (H 총장 인터뷰 중에서)**

국립대 구성원들은 국립대에 지원되어야 할 재정과 자원이 오히려 사립대로 분산되고 있다고 생각한다. 이처럼 정부의 재정적 지원이 충분하지 않다고 생각하는 상황에서 일련의 국립대 거버넌스 제도 변화에 적극 순응하지 않는 것은 어쩌면 당연한 것처럼 보인다.

그러나, 보다 근본적인 원인은 국립대가 고등교육 시장에서 경쟁력을 발휘하고 있지 못하다는 데 있다. 국립대는 과거 국가 경제 발전의 견인차 역할을 하고 고등교육의 양적 확대에 있어 일정한 역할을 담당하였지만 경제 성장이 둔화되고 학령 인구가 감소하면서 고등교육 시장에서 점점 뒤처지고 있다. 이를 위해서는 국립대에 특화된 정부 정책도 중요하지만 국립대 스스로 쇄신하여 선도적인 역할을 할 수 있는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

(4) 교수의 사명감 변화: ‘무한 책임자’에서 ‘무한 무책임자’로

성과와 업적 중심 평가는 국립대 교수의 사명감을 변화시켰다. 가시적인 성과를 강조하지 않은 때 교수는 교육, 대학, 사회에 대해 ‘무한 책임’을 느끼며 우리 사회를 선도하는 지성인으로서 사회 발전과 민주주의를 위해 앞장 섰다. 그러나, 정량적 성과와 업적의 강조는 오히려 국립대 교수들을 ‘무한 무책임자’로 만들었다.

근데 이제 지금 한 마디로 이야기 한다면 옛날의 교수님들은 무한 책임자였어요. 무한 책임을 가졌죠. 그게 이제 지식적인 면이든

아니면 도덕적인 면이든 아니면 일로서 뭐든지. 그런데 이제 언젠가부터 교수 개인들을 경쟁을 시키고 소위 성과 보상 시스템이 도입되면서 굉장히 개인화되었는데 그 개인화의 결과가 뭐냐하면 무한 무책임. 그러니까 내가 하라는 걸 하면 나는 자유다. 그래서 여러 가지 성과 보상 시스템을 운영해봤더니 그게 긍정적 효과로 가야 되는데 긍정적 효과가 아니라 부정적 효과로 가요. 무슨 말인가 하면 나는 내가 패널티를 받는 순간 자유다. ... (중략) 성과를 낼 수 있는 사람은 성과를 내서 가요. 성과를 낼 수 없는 사람들은 성과를 못 내고 패널티를 받는 순간에 모든 문제로부터 자유로워지는 거예요. 더 이상 나 건드리지 말라. (A 총장 인터뷰 중에서)

이러한 점은 실증 연구에서도 밝혀진 바 있다. 최보금·유현숙·변현정 (2016)의 연구에 따르면, 교수의 학부·과외 교육과정 개선 노력은 학교 유형(국공립법인/사립)에 따라 통계적으로 유의미한 차이가 있었다. 즉, 사립대학 교수들이 국공립법인 대학 교수들보다 교육목표 수립을 위한 노력, 교육목표와 관련하여 교수, 학생 등 구성원 또는 사회의 요구를 수렴하는 정도, 교육과정 개선을 위한 노력 등에 좀 더 노력을 기울인다는 것이다.

교육에도 연구에도 성과에도 업적에도 관심을 두지 않는 교수들은 현존하는 교수 중심 대학 의사결정체제의 변화를 바라지 않을 것이다. 따라서, 변화를 요구하는 정부 정책에도 순응하지 않는다.

제 5 장 논의

지금까지 국립대 거버넌스 제도의 동형화 과정과 사안별 의사결정 주체에 대한 대학구성원의 인식, 그리고 실제로 대학이 거버넌스 제도에 순응하는 양상과 전략, 형식적 순응이 나타나는 원인 등에 대해 살펴보았다. 본 장에서는 앞에서 분석한 내용 중에서 이론적·정책적으로 의미가 있는 사항들을 중심으로 좀 더 논의해보고자 한다.

1. 국립대 거버넌스의 강제적 동형화와 형식적 순응 현상

지금까지 신제도주의 이론의 동형화 개념을 가지고 많은 연구들이 이루어졌다. 제도적 동형화는 각 조직들이 동일한 제도를 도입하고 선택하는 것을 전제로 하기 때문에(김정인, 2016) 그 연구 대상은 정부 정책과 제도, 공공 기관이 주를 이루었으며(Tolbert & Zucker, 1983; 김정인, 2017), 정부 정책과 제도에 영향을 받는 기업에 대한 연구도 상당수 행해졌다(Martinez-Ferrero & Garcia-Sanchez, 2018; 유구창·박우성, 1999). 이들 연구들은 제도 및 조직의 동형화 현상과 이에 영향을 미치는 변수를 밝히는 데 중점을 두고 있다.

한편, 디커플링, 즉 형식적 순응 현상에 관심을 두고 수행한 연구들은 동형화 연구에 비해 상대적으로 소수이나 관련 연구들은 디커플링을 종속변수로 설정한 연구(조선미·강정환, 2011)와 독립변수로 설정한 연구로 나눌 수 있다(김재엽·맹현아·최장호, 2018). 주목할 만한 것은 몇몇 학자들은 조직이 생존을 위해 적극적으로 취하는 전략적 대응으로서 디커플

링을 조직에 부정적인 영향을 미치는 병리적 현상으로 보았다는 것이다 (MacLean et al., 2015; 김재엽·맹현아·최장호, 2018).

그러나, 본 연구는 국립대 거버넌스 제도에 대해 대학이 보여주는 형식적 순응 현상을 대학 문화를 고려하지 않은 제도 도입에 따른 필연적인 결과로 해석한다. 더욱이 앞에서 살펴본 바와 같이 국립대 거버넌스 제도는 대학이 자발적·자율적으로 제도를 도입한 것이라기보다는 정부와 국회 입법 등을 통한 강제적 동형화 과정을 보인다는 점에서 제도와 실제 실행 간의 괴리가 나타나는 것은 매우 당연하다고 볼 수 있다.

이에 연구자는 국립대 거버넌스 제도에 대한 대학의 형식적 순응 현상을 부정적인 것으로 단정하기보다는 대학의 조직 문화와 구성원의 의식을 무시한 채 도입한 제도로 인해 어쩔 수 없이 발현된 현상이라고 생각한다. 그렇다고 하여 대학의 문화와 의식에 부합하는 제도만 도입되어야 한다거나 현재 국립대의 조직 문화 및 구성원의 의식이 옳다라고 주장하는 것은 아니다. 앞에서 분석한 바와 같이 전공 이기주의, 무사 안일주의 등은 분명 바람직한 조직 문화로 보기 어려우며 우리가 어느 정도는 극복해야 할 과제이기 때문이다.

중요한 것은 그 간극을 메울 수 있는 지속적인 논의의 장이 마련되어야 한다는 사실이다. 대학 자치가 그 어느 때보다 강조되는 현 시점에서 각 대학의 자발적인 개선과 개혁은 향후 대학의 미래에도 매우 중요하다. 대학 스스로 자신의 문제를 진단하고 이를 극복할 수 있는 힘을 길러야 한다. 그 과정을 생략한 외부 주도의 강제적 제도 도입은 대학의 형식적 순응 현상을 촉발할 뿐이며, 장기적으로는 오히려 대학의 자생·자립 능력을 저해할 뿐이다.

이처럼 거버넌스 제도 도입에 대한 대학의 형식적 순응 현상을 분석한 본 논문의 가장 큰 기여점은 제도가 그 의도에 부합할 수 있도록 제대로

정착하기 위해서는 의식과 문화가 기반이 되어야 하며, 제도로써 의식과 조직 문화를 변화시키는 것은 한계가 있다는 점을 밝힌 것이다. 즉, 구성원의 의식과 조직 문화는 제도로써 변화시킬 수 있는 것이 아니라 제도 도입의 충분 조건이 되어야 한다. 이를 간과한 제도 도입은 자원의 낭비일 뿐이며 결국 정책의 실패로 귀결된다는 사실을 본 연구는 보여주고자 하였다.

2. 신자유주의적 국립대 거버넌스 제도의 모순과 한계

1980년대 이후 등장한 신자유주의는 경제 뿐만 아니라 교육, 의료 등 사회 전 영역에 걸쳐 지대한 영향을 미쳤다. 성과 중심 평가, 효율성 강조, 국가 보다는 민간 영역 활성화를 통한 경쟁과 적자생존의 원리를 추구하는 신자유주의 이데올로기는 고등교육 정책에도 반영되어 대학 문화 역시 경쟁과 성과 중심으로 바뀌어 갔다. 많은 연구들이 이러한 신자유주의 고등교육 정책으로 인한 대학 간, 혹은 대학 내 경쟁 격화와 불평등의 심화, 자본주의 논리로 인한 대학 교육과 연구의 질적 수준 저하, 대학 상업화 등에 대해 비판해 왔다(고부용, 2015; 박거용, 2005; 정진희, 2012; 최갑수, 2006).

특히, 신자유주의 하에 추진된 국립대 대학 거버넌스 제도는 다음과 같은 목적을 갖는다. 첫째, 시장주의와 민간경영 기법을 도입하고 ‘작은 정부’를 지향함으로써 국가의 통제 및 역할을 감소시킨다. 둘째, 교수들의 영향력을 줄이고 대학 총장 및 집행부 중심의 하향식 의사결정체제를 구축함으로써 대학 경영권을 강화한다.

그러나, 이러한 신자유주의적 거버넌스 제도의 모순은 일련의 개혁들이 모두 국가에 의해 추진되고 있으며 그 과정에서 필요한 관리·감독의

역할 또한 국가가 담당함으로써 국가의 역할이 오히려 확대되었다는 데 있다. 더욱이 ‘거버넌스’ 제도 자체가 다분히 형식적 체제 변화에 관한 것이기에 제도 도입이 조직 구성원의 의식 및 조직 문화에 미치는 영향은 거의 기대할 수 없다. CAP 설문조사 결과가 보여주는 것처럼 대학에 뿌리깊게 잔존하는 교수 중심의 문화는 여전하며, 대학 집행부의 영향력은 오히려 약화된 현상이 목도되었다.

결국, 국가 주도의 일방적인 거버넌스 제도 추진은 필연적으로 실패할 수밖에 없다. 대학 구성원과의 논의와 합의가 없는 한 조직 문화와 구성원의 의식은 변화하지 않으며, 조직 문화와 구성원의 의식 변화 없이 제도 도입의 목표는 결코 달성될 수 없다. 따라서, 연구자는 향후 국립대 거버넌스 제도 변화는 크게 두 가지 방향에서 개선되어야 한다고 주장한다.

첫째, 지금까지 추진된 국가 주도의 거버넌스 제도는 표면적으로 내세운 목표 및 가치와 달리 오히려 정반대의 효과를 가져왔다는 사실에 주목할 필요가 있다. 이에 대학 의사결정체제 개선을 대학 구성원 스스로가 주도할 필요가 있다.

둘째, 문화와 의식을 고려하지 않는 제도는 궁극적인 변화를 가져올 수 없다. 문제는 제도가 아니라 보다 심층적으로 자리잡고 있는 하위구조로서의 의식과 문화임을 염두에 두고 단기적이고 즉각적인 제도 변화가 아니라 장기적이고 근본적인 의식과 문화 변화에 역점을 두어야 할 것이다.

3. 국립대의 기능과 역할 재정립

우리나라의 경제가 급속히 성장할 때 국립대는 국가가 필요로 하는 인

력을 배출하는 데 큰 역할을 하였다. 또한, 국립대는 교육의 기회 균등을 실현하고 대학교육의 질적 발전을 선도하는 역할을 담당해 왔다(나민주 외, 2017). 저렴한 등록금, 양질의 교육, 지역사회를 기반으로 한 인지도 등을 바탕으로 한 국립대의 위상은 굳건해 보였다.

그러나, 고등교육에 대한 국민들의 폭발적인 열망을 수용하기에 국립대 숫자는 턱없이 부족하였고 이에 한국의 고등교육 성장에 있어 사립대가 견인차 역할을 하게 되었다. 지난 50년간 국공립의 비율은 점점 낮아져 1985년에는 22%를 차지하던 국공립대는 2015년 전체 4년제 대학 중 18.5%를 차지하는 것에 그치고 있다(교육통계연보, 1985; 교육통계연보, 2015). 이는 매우 적은 비율로 OECD 국가의 국공립대 평균 비율이 70%인 것에 비해 매우 낮으며 OECD 국가 중에서도 최하위다. 이처럼 국립대의 비중이 매우 적은 가운데 1990년대 중후반 수용된 신자유주의 이데올로기는 점점 대학 간 경쟁을 치열하게 만들었고, 효율적인 조직, 중앙집중화된 의사결정 체제, 가시적인 성과들을 강조하였으나 이는 국립대에게 불리하게 작용할 수밖에 없다. 거기에 더한 학령 인구의 급감은 이제 국립대의 안정적인 기반마저 크게 위협하고 있다.

정부와 교육부는 사립대에 비해 경쟁력에서 뒤처지는 국립대의 문제가 거버넌스 및 체제의 문제라고 진단하고 이와 관련한 일련의 제도들을 도입함으로써 국립대의 성과를 향상시키고 조직의 효과성을 도모할 수 있다고 보았다. 그러나, 연구자는 국립대의 변화를 위해서는 국립대의 정체성과 역할에 대한 재정립이 필요하다고 생각한다. 즉, 고등교육을 둘러싼 급격한 환경 변화 속에서 국립대가 갖는 고유의 정체성과 역할은 무엇이며, 이를 위해 국립대는 무엇을 해야 하고 어떻게 변해야 하는지에 대한 근본적인 논의가 필요한 것이다.

다만, 그 논의는 다분히 형식적이고 추상적으로 이루어져서는 안 되며

이제는 보다 구체적이고 현실적인 진단과 처방이 필요하다. 예를 들어, 국립대는 우리 사회 교육의 기회 균등에 기여하고 교육 격차를 줄이는데 기여해 왔으며 여전히 이는 국립대의 중요한 역할 중 하나로 인식되고 있다. 그러나, 과거에는 SES가 낮더라도 성적이 우수한 학생들이 저렴한 등록금으로 양질의 교육을 받기 위해 국립대에 진학했으나, 2018년 OECD 보고서에 따르면 한국 학생 중에 경제적으로 하위 25%에 속하면서 국제 학업성취도 평가에서 3등급 이상 상위권에 든 비율이 36.7%로 70개 국가 중 9위를 기록했다(OECD, 2018). 이는 2006년 보다 16% 떨어진 것으로 가정 형편이 어려운 학생이 공부를 잘 할 확률이 그만큼 줄어들었다는 의미이다.

이제는 우수한 성적을 가진 학생이 등록금이 저렴하다는 이유로 국립대에 진학할 가능성이 예전보다 확연히 줄어들었다. 이는 국립대에 진학하는 학생이 예전보다 성적이 낮아졌다는 것을 의미하며, 실제로 교대를 제외한 지역거점 국립대에 입학한 수험생의 대학수학능력시험 성적은 수능백분위점수 평균으로 1994년 89.89점이던 것이 2000년 88.17점, 2003년 82.84로 계속해서 하락하고 있다. 입시 경쟁률 역시 2012년 수도권 사립 일반대학 신입생 모집 경쟁률이 17.8:1인데 반해, 국립 일반대학의 경쟁률은 6.9:1에 불과하여 국립대학의 인기가 갈수록 줄어들고 있음을 알 수 있다(장수명, 2018).

이러한 현실은 입학생들의 수준에 맞춰 필연적으로 대학 교육의 목표 및 교육과정이 변해야 함을 의미하지만 현실은 모든 대학이 대학재정지원사업의 목표에 맞게 모두 우수한 대학을 좇아 획일적인 목표와 교육과정을 나열하고 있을 뿐이다. 대학은 환경의 변화만을 탓하며 온전히 변화하려는 노력을 기울이지 않고 다만 순응하는 척하기보다는 시대의 변화를 감지하고 혁신을 선도하는 주체가 되도록 스스로 앞장서야 할 것이

다. 정부는 천편일률적인 재정지원사업에 모든 대학이 맞추도록 하기보다는 각자의 환경과 수준에 맞게 변화 노력을 기울이는 대학의 노력을 지원하는 쪽으로 정책을 추진해야 한다.

제 6 장 결론 및 제언

1. 요약

2000년대 이후 정부와 교육부는 국립대 거버넌스 변화를 위해 총장간 선제, 국립대 법인화, 대학평의원회 설립과 같은 정책들을 추진해 왔다. 이러한 국립대 거버넌스 관련 제도들은 궁극적으로는 그동안 국립대 사안에 많은 영향력을 미친 교수 및 교수회의 영향력을 감소하고 총장과 집행부 중심의 중앙집권적인 효율적 의사결정 체제 구축을 목표로 하여 도입되었다.

지금까지 거버넌스 제도 관련 연구와 정책은 조직의 진정한 변화는 어떻게 이루어지는지에 대한 고민 없이 제도 도입 여부에만 몰두한 측면이 강하다. 즉, 제도와 조직의 변화 사이에 존재하는 구성원의 의식과 조직 문화가 실은 제도가 실질적인 효과를 보이는 데 결정적인 역할을 함에도 불구하고 이 부분을 간과한 채 거의 관심을 기울이지 않았다. 제도의 변화가 곧 조직의 변화라는 신념은 변화를 위해 계속해서 제도를 도입하게 한다는 점에서 여러모로 소모적일 뿐이다.

이처럼 본 논문은 제도의 도입 자체가 중요한 것이 아니라 먼저 구성원의 의식과 조직 문화를 분석하는 것이 중요하다는 문제의식에서 출발하였다. 이를 드러내기 위해 신제도주의의 동형화와 형식적 순응 개념을 통해 먼저 각 제도의 동형화 과정과 실제 운영에 있어 괴리가 어떻게 나타나는지를 살펴보았다. 그리고 마지막으로 형식적 순응 현상이 발생하는 근본적인 원인이 무엇인지를 규명하고자 하였다. 본 논문의 연구 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 국립대 거버넌스에 대한 국립대 구성원의 설문조사 분석 결과, 교수의 영향력 감소, 총장 및 집행부 영향력 증가를 꾀하였던 정부와 교육부의 거버넌스 제도에도 불구하고 국립대 구성원은 여전히 교수 및 교수회가 학내 의사결정에서 가장 큰 영향력을 행사하고 있다고 인식하는 것으로 나타났다.

둘째, 각 제도의 동형화 과정을 살펴본 결과, 총장간선제와 대학평의회는 강제적 동형화를, 교수회는 규범적 동형화를 거쳤으며, 국립대 법인화의 경우 모방적 동형화를 기대하였으나 결국 두 대학만 법인화 됨으로써 결과적으로 국립대 전체의 동형화에는 실패한 것을 알 수 있었다. 또한, 똑같은 강제적 동형화라 하더라도 재정 지원과 평가 기제가 법제화보다 더욱 효과적인 수단인 것으로 나타났다.

셋째, 총장선출제도, 이사회 운영, 대학평의회와 교수회가 제대로 운영되고 있는지, 즉 형식적으로만 순응하고 있는지 분석하였다. 그 결과 총장선출제도는 총장 초빙이 실질적으로 거의 이루어지지 않는 점, 외부위원의 참여를 매우 제한하고 있는 점, 총장 선거 제도에 직선제적 요소를 가미하여 변형을 꾀하고 있는 점 등이 발견되었다.

이사회에의 경우, 이사들이 상당수 교수 출신으로 이사회가 교수 중심으로 구성되고 있는 점, 심의·의결 안건이 의례적이고 형식적인 안건들이라는 점에서 이사회가 소극적으로 운영되고 있다는 점, 마지막으로 이사회 심의·의결 결과를 살펴본 결과 원안 통과가 거의 대부분이어서 이사회가 매우 소극적으로 운영되고 있다는 점 등을 확인할 수 있었다.

대학평의회와 교수회의 경우 조직도 상 교수회가 상위기구로 명시되어 있다는 점, 대학평의회가 실제로 운영되지 않고 있다는 것, 교수회가 실제 의결기구로 기능하고 있다는 점, 대부분의 대학이 대학평의회 회의록을 공개하고 있지 않다는 점 등을 발견할 수 있었다.

넷째, 이러한 각 제도에 대한 대학의 형식적 순응 현상을 전략으로 유형화한 결과 대학들은 회피, 조종, 타협, 반항 등의 전략을 다양하게 활용하는 것을 알 수 있었다. 여기에서도 역시 재정 지원과 관련된 경우 주로 ‘회피’나 ‘타협’ 등 수동적인 전략을 활용하는 반면, 그 외에는 ‘반항’이나 ‘조종’ 등 좀 더 적극적인 전략을 구사하는 것이 발견되었다.

마지막으로, 대학이 왜 이처럼 거버넌스 제도에 대해 형식적으로 순응하는지 그 원인을 대학의 조직·문화적 측면, 대학구성원의 거버넌스 제도에 대한 인식의 측면, 대학구성원의 고등교육 관련 전반적 인식의 측면으로 나누어 살펴보았다.

대학의 조직·문화적 측면에서는 총장의 실질적 권한 미비와 교수 중심의 대학 조직 문화, 정치적 대학 문화, 온정주의와 무사안일주의, 교수의 ‘직업인’으로서의 의식, 전공 이기주의가 거버넌스 제도의 정착을 가로막는 것으로 확인되었다. 대학구성원의 거버넌스 제도에 대한 인식에서는 국가의 역할 변화가 과거 느슨한 지배에서 엄격한 감독으로 바뀌었다는 점, 장기적 비전 없는 단기적 성과 중심의 거버넌스 개혁 정책에 대한 반발, 대학별 특성을 고려하지 않은 획일화된 거버넌스 제도, 외부에 의한 강압적 정책 도입 등이 거버넌스 제도의 정착을 방해하는 것으로 나타났다. 마지막으로 대학구성원의 고등교육 관련 전반적 인식에 있어서는 ‘교수’의 역할에 대한 인식 차이, ‘대학 민주주의’에 대한 인식 차이, 국립대 설립 목적과 운영 철학 부재, 교수의 사명감 변화 등이 성공적인 거버넌스 제도 운영의 걸림돌로 작용하고 있음을 알 수 있었다.

2. 결론 및 제언

지금까지 살펴본 바와 같이 2000년 이후 추진된 국립대 거버넌스 제도

는 총장간선제와 대학평의원회의의 경우 강제적 동형화를 거쳤다. 법인화의 경우 총장선출제도와 대학평의원회의와는 달리 각 대학의 자율에 맡긴 것으로 볼 수 있으나 각 대학이 처한 특수한 상황에서 두 대학만이 법인화를 추진하였고, 이어 다른 대학의 모방적 동형화를 기대하였으나 추가적인 국립대 법인화가 이루어지지 않아 결과적으로 국립대 법인화는 성공한 정책이라고 평가하기는 어려워 보인다.

이러한 우리나라 국립대의 거버넌스는 무엇보다도 정부가 주도했다는 특징이 있다. 그에 더하여 정부가 거버넌스 제도 도입을 통해 변화시키고자 하는 교수 중심의 대학 문화는 이미 한국 대학의 특징으로 굳게 정착된 것이기에 이를 바꾸고자 하는 제도의 도입은 기존 문화·제도와 충돌할 수밖에 없다.

결국, 앞에서 계속 강조한 바와 같이 문화는 결코 제도로 변화시킬 수 없다. 이를 무시한 채 무작정 제도를 도입할 경우 결국 실질적인 제도적 효과는 미미한 채 형식적 순응만이 발생할 뿐이다. 그렇다고 하여 본 논문에서 제도 무용론을 주장하고자 하는 것은 아니다. 그보다는 제도를 도입할 때 그 제도가 기존의 문화와 어떻게 마주할 것인지를 섬세하게 예측하고 문화를 변화시킬 수 있는 방안을 함께 고려해야 결국 제도 도입이 성공한다는 것, 그것이 본 논문을 통해 연구자가 주장하고자 한 것이다.

그렇다면 문화는 어떻게 변화하는가? 결코 쉬운 문제가 아니지만 그것은 구성원 스스로가 문제 의식을 가지고, 담론을 형성하고 논의하며, 구체적인 방안을 마련하여 개선하고자 하는 부단한 노력을 기울일 때 가능하다. 대학을 변화시키기 위해서 필요한 것은 제도가 아니라 구성원들 스스로 변화하고자 하는 자각과 의지인 것이다.

그러나, ‘한국 사회의 교수 중심 대학 문화를 과연 교수 스스로 바꾸고

자 할 것인가?’라는 반문이 제기될 수 있을 것이다. 그리고, 아마 많은 사람들이 이에 대해 회의적일 것이다. 따라서 교수 스스로 변화하고자 하는 의지를 보여주지 않기 때문에 제도를 통해 바꾸고자 한다는 주장은 일면 타당해 보이며 이로써 논의는 다시 원점으로 돌아간다.

분명한 것은 스스로 변화하고자 하는 의지가 아니라면 외부로부터 강요되는 변화는 임시방편일 뿐이며 많은 편법 행위를 야기할 뿐이라는 사실이다. 한국 사회의 교수 중심 문화가 그 자체로 부정적이기만 한 것은 아니며 분명 좋은 면, 바람직한 면도 있다. 결국, 유지할 것은 유지되 조직과 구성원의 발전을 위해 바람직하지 않은 생각과 문화는 무엇인지, 그리고 개선 방법은 무엇인지에 대해 다같이 논의할 수 있는 장이 마련되어야 한다.

이상의 논의를 바탕으로 본 논문은 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 지금과 같은 단기적인 성과 중심의 획일적이고 강압적인 고등교육 정책 추진은 지양하고, 장기적인 비전을 가지고 대학별로 다양화된 정책이 마련되어야 한다. 고등교육은 초중등교육과 그 성격이 엄연히 다름에도 불구하고 교육부는 고등교육 정책을 통해 고등교육에 대한 철학과 장기전 비전을 제시하는 데 실패한 것으로 보인다. 특히, 현재 추진되는 각종 재정지원사업은 정권이 바뀔 때마다 존속 여부를 알 수 없어 대학은 지속적이지 않은 재정 지원에 자원과 에너지를 낭비하고 있는 실정이다. 이에 우리나라 고등교육 발전에 대한 비전과 철학을 마련하고 성과 중심의 단기적인 재정지원 중심의 고등교육 정책보다는 장기적인 관점에서 대학이 변화하고 성장할 수 있도록 중장기적 계획을 수립하여 추진할 필요가 있다.

둘째, 앞서 언급한 바와 같이 국립대의 기능과 역할에 대한 논의를 바탕으로 한 국립대 특성화와 적극적인 육성 정책이 필요하다(대학교육연

구소, 2013). 지금과 같이 국립대를 ‘계류’으로 취급하는 통폐합을 위주로 한 구조조정이라든지 정부가 요구하는 것을 이행하지 않을 시 재정지원과 연결하는 식의 정책으로는 국립대 문제를 해결할 수 없다. 오히려 이런 방식으로는 앞에서 살펴본 국립대의 여러 조직 문화적 특성이라든지 구성원의 의식 등이 고착화될 뿐이며 이러한 의식은 다시 제도의 원활한 정착을 가로막는 악순환이 계속될 것이다. 따라서, 정부는 국립대의 현실을 명확히 인식하되 이를 긍정적인 방향으로 변화시킬 수 있는 정책과 지원을 아끼지 말아야 한다. 대학은 지역별로 차별화된 대학 모델을 만들고 이에 맞게 교육과정을 개편하는 등의 구체적이고 적극적인 노력을 기울이고 정부가 이에 맞게 적극적으로 재정을 지원할 때 장기적인 차원에서 국립대의 발전 또한 이루어질 수 있을 것이다.

마지막으로 무엇보다 스스로 변화하고자 하는 대학 구성원의 노력이 요구된다. 한국 대학 거버넌스 제도가 주로 외부 주도로 이루어지는 것은 대학이 자발적으로 변화하고자 하는 모습을 보이지 않기 때문이기도 하다. 시대의 변화에 따라 대학의 가치도 변화할 수 있음을 받아들이고 개혁함으로써, 변하는 사회를 쫓는 데 급급할 것이 아니라 대학이 변화를 선도할 수 있는 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

강원근(2001). 대학 운영시스템 개선과 총장선출 방법의 미래, 교육정치학연구, 8(1), 28-41.

강인수(2001). 대학의사결정구조의 현황과 문제점. 교육정치학연구, 8(1), 1-27.

고부웅(2015). 대학의 기업화와 학문의 자유. **비평과이론**, 20(1), 5-34.

교육과학기술부(2010). 「국립대 선진화 방안」, 2010년 9월 28일 보도자료.

교육과학기술부(2011). 「국립대학 교원 성과급적 연봉제 운영지침(안)」, 2011년 9월 23일 보도자료.

교육부(2012). 「2단계 국립대학 선진화 방안」, 2012년 1월 27일 보도자료.

교육부(2015). 「국립대학 총장임용제도 보완 방안」, 2015년 12월 16일 보도자료.

교육부(2017). 「국립대학 총장 임용제도 운영 개선방안」, 2017년 8월 30일 보도자료.

교육통계연보(1985).

교육통계연보(2015).

권영성(2010). **헌법학원론**. 법문사.

김갑석(2017). 국립대 총장 선출의 쟁점과 과제. **교육법학연구**, 29(2), 31-49.

김동배(2010). 도적 동형화와 상징적 동조: 연봉제의 사례. **노동정책연**

구, 10(1), 33-67.

김동수·차현진·박상찬(2017). 신제도주의 조직이론의 과제와 전망: 제도적 디커플링(Institutional Decoupling) 연구를 중심으로. **인사조직연구**, 25(3), 121-150.

김미애·이찬(2016). 기업인적자원개발제도 디커플링 현상에 미치는 영향요인. **기업교육과인재연구**, 18(1), 301-326.

김용(2003). **교육과정 정책 과정에 대한 신제도주의적 분석: 제7차 교육과정 개정 과정 연구**. 서울대학교 교육학과 교육행정전공 박사학위 논문.

_____(2012). **교육개혁의 논리와 현실**. 서울: 교육과학사.

김용일(2001). 대학평의원회의 가능성과 한계. **교육정치학연구**, 8(1), 42-64.

김윤희(2010). 신공공관리론과 한계점. **한국거버넌스학회보**, 17(3), 179-195.

김은미(1996). 미국 연구중심대학의 교수 종신고용 심사제도. **대학교육**, 83, 84-96.

김재엽·맹현아·최장호(2018). 개인평가제도 디커플링과 조직구성원 태도의 탐색적 연구. **산업관계연구**, 28(3), 17-46.

김정렬(2000). 정부의 미래와 거버넌스. **한국행정학보**, 34(1), 21-39.

김정인(2016). 제도적 동형화 관점에서 바라본 공공기관 성과급 도입의 영향요인 분석. **한국행정논집**, 28(4), 575-600.

_____(2017). 공공기관 인사관리 제도의 디커플링(decoupling) 현상과 원인 분석: 균형인사제도와 유연근무제를 중심으로. **한국거버넌스학회보**, 24(2), 1-26.

김종성(2013). 국립대학 총장의 선임제도에 관한 연구. **사회과학연구**,

24(2), 229-251.

_____(2015). 대학자치와 국립대학의 거버넌스. **사회과학연구**, 26(4), 171-194.

김훈호·신철균·오상은·최혜림(2011). 대학발전계획에 나타난 비전과 발전목표의 동형화 현상 연구. **아시아교육연구**, 12(4), 357-393.

나민주·구영완·박유식·유현정·이형택·김대중·차지철(2017). 국립대에 대한 정부 재정지원의 논리. **강원대학교 평의원회 자료집**, 147-162.

대학교육연구소(2013). **국립대학법 제정을 위한 연구**. 정책연구보고서 2013-01.

류영수·이일환·김수연·김미·채우철·한웅용·강문상·이태근·신재호·이희권·김서용(2013). **연구개발 정책의 효과성 분석에 관한 연구**. 한국과학기술기획평가원.

박거용(2005). **대학총장 선출과 개선방안 연구**. 한국대학교육연구소.

박남기(2018). 국립대학 총장 후보 선정제도 변천 과정과 개선 방향. **교육법학연구**, 30(3), 23-54.

박은순·하태수(2018). 성인지 예산제도 디커플링(Decoupling) 영향요인 분석. **한국사회와 행정연구**, 29(2), 141-173.

박정수·김병주·이향철·예혜란·홍희정(2008). **국립대학 법인화 추진을 위한 지배구조 개혁에 관한 정책연구**. 교육과학기술부, 정책연구개발사업 2008-위탁-8.

박지영(2013). 사회학적 제도주의 이론 연구: 정부 수준에서의 정당성 확보와 동형화 메커니즘. **이화행정**, 18, 26-47.

배영길(2005). 대학의 의사결정과정의 연구. **공법학연구**, 6(3), 377-408.

변기용(2007). OECD 국가의 대학 거버넌스 구조 유형화와 시사점. **교**

육행정학연구, 25(2), 279-303.

변수연(2013). 대학입학사정관계 정책 집행 과정의 디커플링 분석. 고려대학교 교육학과 박사학위논문.

백종국(2014). 국가발전과 국립대학. 경상대학교 출판부.

성낙인(2007). 대학의 자치(자율)와 국립대학 총장선거, 서울대학교 법학, 48(1), 129-159.

성민정·원숙연(2017). 아버지 대상 가족친화제도 디커플링 인식 및 영향요인: 배우자 출산휴가와 육아휴직을 중심으로. 행정논총, 56(4), 157-188.

송호근(1998). '시장의 시대'와 조합주의. 계간사상, 여름호, 94-128.

신승욱(2011). 공공성 가치의 위축과 특권 유지: 서울대 법인화 논의의 역사. 내일을 여는 역사, 44, 146-169.

신정철·김명진·박환보(2007). 대학의 자율성에 관한 정부 및 대학 간의 인식 차이. 교육행정학연구, 25(3), 243-269.

신현석(2012). 사립대학 총장 선출의 정치학. 한국교육학연구, 18(1), 65-97.

신현석·이준희·정용주(2013). 제도화된 국가주의와 교육에서 국가의 역할. 교육문제연구, 26(3), 53-79.

신현석·류수형·김혜연(2016). 국립대학 총장선출제도의 쟁점과 과제. 교육문제연구, 29(4), 105-138.

신현석·주영달(2016). 사립대학 총장선출제도 개선의 논거와 방안-대학 자율성의 관점에서. 교육 법학 연구, 28(3), 55-88.

양호석(2013). 일본 국립대학 법인화 전후 총장선출제도의 변화와 특징. 학습자중심교과교육연구, 13(6), 645-665.

오재록·전영한(2007). 관료적 자율성과 조직성과. 한국행정학회 학술

발표논문집. 2007(6), 61-76.

유규창·박우성(2007). 성과주의 인사제도의 도입 영향요인 및 조직성과. **인사조직연구**, 15(3), 187-224

윤권수·양성관(2015). 정책옹호연합모형을 적용한 국립대학 법인화 정책변동 과정 분석. **교육행정학연구**, 33(3), 427-456.

이명석(2002). 거버넌스의 개념화-‘사회적 조정’으로서의 거버넌스. **한국행정학보**, 36(4), 321-338.

이승복·이상돈(2012). 국립대학법인 서울대학교 거버넌스 전환과정 사례분석. **교육행정학연구**, 30(2), 27-53.

이시우(2014). 사립학교법상 대학평의회제도의 문제점 및 개선방안에 관한 연구. **사회과학논총**, 21, 81-116.

_____(2016). 국립대 법인화 사례에 대한 비교법적 연구: 한국, 독일, 일본 사례를 중심으로. **사회과학논총**, 23, 109-145.

이영수(2003). 교수협의회의 법적·제도적 기구화. **대학교육**, 121, 65-69.

이영환·김신복(2011). 선진국 주요 국공립대학법인의 지배구조 비교분석. **행정논집**, 49(3), 223-250.

이용숙·김영천·이혁규·김영미·조덕주·조재식(2005). **실행연구방법**. 서울: 학지사.

이재명(2019). 국립대학의 의사결정과 대학의 자치. **공법학연구**, 20(1), 111-138.

이창현(2018). 대학의 가치, 대학총장의 자격 요인 및 선출제도에 대한 사립대학 교수의 인식에 관한 연구. **사회과학연구**, 31(1), 253-280.

이필남·오세희(2010). 국립대학 법인화시 조직 및 인사부문의 효과와 과제. **한국조직학회보**, 7(3), 21-51.

이필남·이정미·김철희·오세희(2010). 국립대학 법인화에 관한 구성원의 인식 분석. **교육정치학연구**, 17(4), 175-202.

이필남(2011). 국립대학 법인화 정책 비교 분석 및 시사점. **비교교육연구**, 21(1), 1-30.

임의영(2005). 지구화시대 국가의 거버넌스 전략에 대한 비판적 고찰. **정부학연구**, 11(1), 103-138.

장지호·홍정화(2000). 국내 거버넌스 연구의 동향: 국가, 시장, 시민사회의 구분을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 21(3), 103-133.

정극원(2018). 민주주의와 대학의 자치. **공법학연구**, 19(1), 83-107.

정장훈·조문석·장용석(2011). 일-가정양립제도의 도입과 디커플링(decoupling)이 조직성과에 미치는 영향. **한국행정학회 학술발표논문집**, 2010(10), 1764-1780.

정장훈(2013). 공공부문 성과주의 인사제도 활용에 관한 분석. **한국거버넌스학회보**, 20(1), 179-203.

정진희(2012). **신자유주의 교육 정책과 한국 대학의 변화**. 경상대학교 정치경제학과 박사학위논문.

조선미·강정환(2011). 제도의 채택과 디커플링(Decoupling) 정도에 영향을 미치는 조직의 특성: 기업의 경력개발제도 사례. **인사·조직연구**, 19(2), 253-297.

조홍석(2003). 대학자치체와 교수회의 의결권. **헌법학연구**, 9(1), 9-38.

차진아(2010). 대학 자치의 헌법적 의미와 실현구조-국가의 대학교육 정책의 범위와 한계를 중심으로-. **인권과 정의**, 412, 107-123.

채형복(2011). 대학자치와 국립대학 평의(원)회의 제도적 개선 방안-교수평의(원)회에서 대학평의(원)회로 -. **법학논고**, 35, 81-114.

최갑수(2006). 국립대학 법인화 특별법(안)이 문제점. **문화과학**, 50(1),

333-344.

최보금·유현숙·변현정(2016). 교수의 소속 대학에 대한 인식이 교수-학생 상호작용에 미치는 영향 분석. **한국교육학연구**, 22(1), 53-76.

최상한·김봉준(2018). 국립대학평의원회에 아테네 직접민주주의와 파리코뮌의 원리는 적용가능한가? **마르크스주의 연구**, 15(1), 136-179.

최성욱(2003). 한국의 거버넌스 연구경향에 대한 분석: 신거버넌스(New Governance) 시각에서의 비판적 고찰. **한국거버넌스학회보**, 10, 111-125.

통계청(2011). 통계학연보.

표시열·김명수·임도빈·한승희(2000). 대학총장 선임방법에 관한 국제비교 연구. **고등교육연구**, 11(1), 25-58.

하연섭(2011). **제도분석: 이론과 쟁점**, 서울: 다산.

한국교육개발원(2005). **국립대학의 총장선출제도 개선을 위한 정책연구**, 정책연구과제 2005-지정-44.

_____ (2012). **국립대학 법인화 성과와 전망**, 2012 POSITION PAPER. 제9권 제20호-17호.

허명희(1998). **통계조사의 길잡이**, 파주: 자유아카데미.

2. 국외 문헌

Kjær, Anne Mette (2007). 거버넌스 (이유진 옮김). 서울: 오름.

Almond, G. (1956). Public Opinion and National Security. *Public Opinion Quarterly*, 20, 371-378.

Ansari, S.M., Fiss, P.C., & Zajac, E.J. (2010). Made to fit: How practices vary as they diffuse. *Academy of Management Review*, 35(1), 67-92.

- Austin, I., & Jones, G. (2016). *Governance of Higher Education: Global Perspectives, Theories, and Practices*. New York, NY: Routledge.
- Beddewela, E., & Fairbrass, J. (2016). Seeking legitimacy through CSR: Institutional pressures and corporate responses of multinationals in Sri Lanka. *Journal of Business Ethics*, 136(3), 503 - 522.
- Berdahl, R. (1990). Academic freedom, autonomy and accountability in British universities. *Studies in Higher Education*, 15(2), 169-180.
- Berger, P.L., & Luckmann, T. (1966) *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Doubleday & Company, New York.
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, diffusion and decoupling. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin-Andersen (Eds.), *Handbook of organizational institutionalism* (pp. 78-98). London, UK: Sage
- Boyne, G.A., K. J. Meier, L. J. O'Toole, Jr., & Walker, R. M. (2006). Public Management and Organizational Performance: An Agenda for Research. In G. A. Boyne, K. J. Meier, L. J. O'Toole Jr., and R. M. Walker, (Eds.), *Public Services Performance: Perspectives on Measurement and Management* (pp. 295 - 311). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Braun, D., & Merrien, F-X. (1999). Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects. In Braun, D., & Merrien, F-X. (Eds.). *Towards a new model of governance for*

- universities? A comparative view* (pp. 9 - 33). Higher Education Policy Series 53, Jessica Kingsley Publishers: London and Philadelphia.
- Bray, M. (2000). Double-shift schooling. Design and operation for cost-effectiveness. International Institute for Educational Planning. Commonwealth Secretariat.
- Bromley, P., Hwang, H., & Powell, W.W. (2009). Common tendencies and divergent responses: Critical junctures in the institutionalization of strategic planning in nonprofits. *Paper presented at the 2009 meetings of the American Sociological Association*, San Francisco, CA.
- Chan, D., & Mok, K.H. (2001). Educational reforms and coping strategies under the tidal wave of marketization: a comparative study of Hong Kong and the mainland, *Comparative Education*, 37(1), 21-41.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2006). *Autonomy and regulation: Copying with agencies in the modern state*. Cheltenham, England: Edward Elgar.
- Clark, Burton R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities*. Oxford: Pergamon.
- Clemens, B.W., & Douglas, T.J. (2005). Understanding strategic responses to institutional pressures, *Journal of Business Research*, 58(9), 1205-1213.
- Cothran, D.A. (1993). Entrepreneurial budgeting: An emerging reform? *Public Administration Review*, 53, 445-454.

- de Boer, H.F., & Huisman, J. (1999). The New Public Management in Dutch Universities. In in: Dietmar Braun and Francois-Xavier Merrien, *Towards a new Model of Governance for Universities? A comparative view* (pp. 100–118). London, United Kingdom: Jessica Kingsley Publishers.
- DiMaggio, P.J., & Powell, W. (1983). “The iron cage revisited” institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields, *American Sociological Review*, 48, 147–60.
- Etherington, L.D., & Richardson, A.J. (1994). The University Context of Accounting Education in Canada, *Contemporary Accounting Research*, 10(S1), 3–14.
- Etzkowitz, H. (1993). Technology transfer: The second academic revolution. *Technology Access Report*, 6, 7–9.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (1995). The Triple Helix: University – Industry – Government Relations: A Laboratory for Knowledge-Based Economic Development. *EASST Review*, 14, 14 – 19.
- Fielden, J. (2008). Global trends in university governance (English). Education working paper series, no. 9. Washington, DC: World Bank.
- Gornitzka, A., Mssen, P., & de Boer, H. (2017). Change in university governance structures in continental Europe. *Higher Education Quarterly*, 71(3), 274–289.
- Hall, P.A., & Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutional Experiences. *Political Studies*, 44, 936–957.

- Hirsch, P.M., & Bermiss, Y.S. (2009). Institutional “Dirty” Work: Preserving Institutions Through Strategic Decoupling. In T. Lawrence, R. Suddaby, & B. Leca (Eds.), *Institutional work: Actors and agency in institutional studies of organization* (pp. 262–283), Cambridge University Press.
- Haveman, H.A. (1993). Follow the leader: Mimetic isomorphism and entry into new markets. *Administrative Science Quarterly*, 38, 593–627.
- Hong, M. (2018). Public university governance in China and Australia: a comparative study. *High Educ*, 76, 717–733.
- Ingram, P., & Simons, T. (1995). Institutional and Resource Dependence Determinants of Responsiveness Work–Family Issues. *The Academy of Management Journal*, 38(5), 1466–1482.
- Ivan Bleiklie, Jürgen Enders, Benedetto Lepori, Christine Musselin. (2011). New Public Management, Network Governance and the University as a Changing Professional Organization, in Christensen, Tom, Laegreid, Per. *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 161–176), Ashgate.
- Kato, J. (1996). Review Article: Institutions and Rationality in Politics – Three Varieties of Neo-Institutionalists. *British Journal of Political Science*, 26, 553–582.
- Kehm, B. (2014) New forms of university governance in Germany: autonomy, self-governance and the distribution of authority. In: Shattock, M. (ed.) *International Trends in University Governance. Autonomy, Self-government and the Distribution of Authority*.

- Series: International Studies in Higher Education* (pp. 17–33).
Routledge: Abindgon.
- King R. (2007) The European Regulatory State. In *The Regulatory State in an Age of Governance* (pp. 93–122). Palgrave Macmillan, London.
- Kooiman J. (2002) Governance. A Social–Political Perspective. In Grote J.R., Gbikpi B. (eds) *Participatory Governance. VS Verlag für Sozialwissenschaften* (pp. 71–96). Wiesbaden.
- Kostova, T., & Roth, K. (2002). Adoption of an Organizational Practice by Subsidiaries of Multinational Corporations: Institutional and Relational Effects. *The Academy of Management Journal*, 45(1), 215–233.
- Lounsbury, M., & Glynn, M.A. (2001). Cultural Entrepreneurship: Stories, Legitimacy, and the Acquisition of Resources. *Strategic Management Journal*, 22, 545–564.
- Lownpes, V. (1996). Varieties of New Institutionalism: A Critical Appraisal. *Public Administration*, 74(2), 181–197.
- Lynch, R. (2006). *Corporate Strategy*. Financial Times/ Prentice Hall.
- MacLean, T., Litzky, B.E., & Holderness, D.K. (2015). When organizations don't walk their talk: A cross-level examination of how decoupling formal ethics programs affects organizational members. *Journal of Business Ethics*, 128(2), 351–368.
- Marginson, S., & Considine, M. (2000). *The Enterprise University: power, governance and reinvention in Australia*. Cambridge University, Press.

- Marginson, S., & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic. *Higher Education*, 43(3), 281–309.
- Martínez-Ferrero, Jennifer & Sánchez, Isabel. (2018). The Level of Sustainability Assurance: The Effects of Brand Reputation and Industry Specialisation of Assurance Providers. *Journal of Business Ethics*, 150, 971–990.
- Meyer, J.W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340–363.
- Middlehurst, R. (2004). Changing Internal Governance: A Discussion of Leadership Roles and Management Structures in UK Universities. *Higher Education Quarterly*, 58, 258–279.
- Mok, K.H., & Jiang, J. (2018). Massification of Higher Education and Challenges for Graduate Employment and Social Mobility: East Asian Experiences and Sociological Reflections. *International Journal of Educational Development*, 63, 44–51.
- Moses, I. (2006). Global Trends in University Governance. *Thai-Australian Workshop on University Governance*.
- NcNay, I. (1999). The changing cultures in UK higher education. In D. Braun & F-X. Merrien (Eds.), *Towards a new model of governance for universities? A comparative view* (pp. 34–58). London, England: Jessica Kingsley.
- Neave, G. (1988). On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in

- Western Europe, 1986 - 1988. *European Journal of Education*, 23(1), 7-23.
- Neave, G. (1998). The Evaluative State Reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- OECD (2003). Education and Policy Analysis. Paper 3- Changing patterns of governance in higher education. <<http://www.oecd.org/dataoecd/0/20/35747684.pdf>>
- _____ (2017). Education at a glance 2017.
- _____ (2018). The Future of Education and Skills. Education 2030 Position Paper.
- Offe, C. (2009). Governance: An “Empty Signifier”? *Constellations*, 16(4), 550-562.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Orton, J.D., & Weick, K.E. (1990). Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization. *Academy of Management Review*, 15(2), 203-223.
- Paradeise, C., Reale, E., Bleiklie, I., & Ferlie, E. (2009). *University Governance*. Springer.
- Park, S.C., Wesley, S.D., & Tolbert, P.S. (2011). Professions, organizations, and institutions: Tenure systems in colleges and universities. *Work and Occupations*, 38(3), 340-371.
- Peters, M. (1999). (Posts-) Modernism and Structuralism: Affinities and Theoretical Innovations. *Sociological Research Online*, 4(3), 1-17.

- Pierre, J. (ed) (2000) *Debating governance: Authority, steering, and democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Parmer, D., Jennings, D., & Zhou, X. (1993). Late adoption of the multidivisional form by large U.S. corporations: Institutional, political and economic accounts. *Administrative Science Quarterly*, 38, 100–131.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding governance Policy networks, governance and accountability*. Buckingham Open University Press.
- Pusser, B. (2008). The state, the market and the institutional estate: Revisiting contemporary authority relations in higher education. In J.C. Smart (Eds.), *Higher Education: Handbook of theory and research* (pp. 105–139). Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Salazar, J.M., & Leihy, P. (2011). Keeping up with coordination: From Clark's triangle to microcosmographia. *Studies in Higher Education*, 38(1), 53–70.
- Seidman, S.B. (1983). Network structure and minimum degree. *Social Networks*, 5, 269–287.
- Shin, J.C. (2011). South Korea: Decentralized centralization - Fading shared governance and rising managerialism. In W. Locke, W.K. Cummings, & D. Fisher (Eds.), *Changing governance and management in higher education: The perspectives of the academy* (The changing academy - The changing academic profession in international comparative perspective, Vol. 2, pp. 231–342). Dordrecht: Springer.

- _____ (2015). The academic profession and its changing environments. In U. Teichler & W.K. Cummings (Eds.), *Forming, recruiting and managing the academic profession* (The changing academy - The changing academic profession in international comparative perspective, Vol. 14, pp. 11-21). Chan: Springer.
- _____ (2018). Introduction: Incorporation of National Universities as Governance Reforms, In J. C. Shin (Eds.), *Higher Education Governance in East Asia, Higher Education in Asia: Transformations under Neoliberalism* (pp. 1-20). Springer Nature Singapore.
- Shin, J.C., Postiglione, G.A., & Huang, Futao (Eds.) (2015). *Mass Higher Education Development in East Asia: Strategy, Quality, and Challenge*. Springer.
- Slaughter, S. (1997). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. JHUP.
- Stoker, G. (1998). Governance As Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17-28.
- Suchman, M.C. (1995). Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. *Academy of Management Review*, 571-610.
- Terlaak, A. (2007). Satisficing Signaling: Corporate Social Strategy and Certified Management Standards. *Academy of Management Proceedings*, 2007(1), 1-6.
- Tierney, W.G. (2004). *Competing conceptions of academic governance: Negotiating the perfect storm*. Baltimore and London:

- Johns Hopkins University Press.
- Tolbert, P.S., & Zucker, L.G. (1996). The institutionalization of institutional theory, In S.R. Clegg, C. Hardy, and W.R. Nord(Eds.), *Handbook of Organization Studies* (pp. 175-190). London: Sage.
- Trakman, L. (2008). Modelling University Governance. *Higher Education Quarterly*, 62(1), 63-83.
- van Vught, F.A. (1989). The New Government Strategy for Higher Education in the Netherlands: An Analysis. *Higher Education Quarterly*, 43(4), 351-363.
- Weber, Max(1994). **직업으로서의 학문, 직업으로서의 정치 (이상률 옮김)**. 서울: 문예출판사.
- Westphal, J.D., & Zajac, E.J. (1997). Defections from the inner circle: Social exchange, reciprocity, and the diffusion of board independence in U.S. corporations. *Administrative Science Quarterly*, 42, 161-183.
- _____ (2001). Decoupling policy from practice: The case of stock repurchase programs. *Administrative Science Quarterly*, 46(2), 202-228.
- Wijen, F. (2014). Means Versus Ends in Opaque Institutional Fields: Trading off Compliance and Achievement in Sustainability Standard Adoption. *Academy of Management Review*, 39(3), 302-32.
- Yang, S., & Zheng, L. (2011). The paradox of de-coupling: A study of flexible work program and workers' productivity. *Social Science Research*, 40(1), 299-311.

- Yi, P. (2018). Halfway Toward Incorporating National Universities in Korea. In J. C. Shin (Eds.), *Higher Education Governance in East Asia, Higher Education in Asia: Transformations under Neoliberalism* (pp. 37-54). Springer Nature Singapore.
- Yonezawa, Akiyoshi & Shimmi, Yukiko(2015). Transformation of university governance through internationalization: challenges for top universities and government policies in Japan. *Higher Education*, 70(2), 173-186.

3. 인터넷 사이트 및 기사

- 경기매일, “국립대 절반 평의원회 없다” (2019. 4. 16)
<http://www.kgmaeil.net/news/articleView.html?idxno=210716>
- 나민주(2018). “2018학년도 고등교육 예산을 분석하니”
<http://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=8945>
- 대학알리미 www.academyinfo.go.kr
- 전북대 신문, “[총장 직선제 폐지 속 쟁점을 알아본다] 직선제 부활? 간선제 협의? 논의는 ‘정체중’” (2013. 6. 3)
<http://www.cbnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=3815>
- 정보공개사이트 www.open.go.kr
- 한국일보 사설, “뺏 올린 서울대 법인화” (2010. 12. 9)
<https://www.hankookilbo.com/News/Read/201012091220563944>
- 평화뉴스, “경북대 법인화, 더 이상 추진할 명분 없다” (2011. 6. 22)
<http://www.pn.or.kr/news/articleView.html?idxno=9343>

[부록] 국립대학 총장임용 관련 법령

□ 교육공무원법

제24조(대학의 장의 임용) ① 대학(「고등교육법」 제2조 각 호의 학교를 말하되, 공립대학은 제외한다. 이하 이 조, 제24조의2, 제24조의3 및 제25조부터 제27조까지에서 같다)의 장은 해당 대학의 추천을 받아 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다. 다만, 새로 설립되는 대학의 장을 임용하거나 대학의 장의 명칭 변경으로 인하여 학장으로 재직 중인 사람을 해당 대학의 총장으로, 총장으로 재직 중인 사람을 해당 대학의 학장으로 그 임기 중에 임용하는 경우에는 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다.

② 제1항 본문에 따른 대학의 장의 임용추천을 위하여 대학에 대학의 장 임용추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)를 둔다.

③ 추천위원회는 해당 대학에서 정하는 바에 따라 다음 각 호의 어느 하나의 방법에 따라 대학의 장 후보자를 선정하여야 한다.

1. 추천위원회에서의 선정

2. 해당 대학 교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정

④ 추천위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하되, 위원의 일정 비율 이상은 여성으로 한다.

⑤ 제1항에도 불구하고 대학의 장의 임기가 끝난 후 3개월 이내에 해당 대학이 대학의 장 후보자를 추천하지 아니하는 경우 해당 대학의 장은 교육부장관의 제청으로 대통령이 임용한다.

⑥ 제1항과 제5항에 따라 교육부장관이 대학의 장을 임용제청하려는 경우에는 인사위원회에 자문을 하여야 한다.

⑦ 대학의 교원으로 재직 중에 해당 대학의 장으로 임용된 사람이 제28조제1호의 임기를 마친 경우에는 제25조에도 불구하고 대학의 장의 임

기가 끝나는 날의 다음 날에 대학의 장으로 임용되기 직전의 교원으로 임용된 것으로 본다.

□ 교육공무원임용령

제12조의2(대학의 장의 추천) 대학은 법 제24조제1항 또는 제55조제1항의 규정에 의하여 대학의 장의 임용추천을 할 때에는 2인이상의 후보자를 대학의 장의 임기만료일 30일전(대학의 장이 임기중에 사고등으로 그 직무를 수행할 수 없는 때에는 그 사유가 발생한 날부터 60일 이내)까지 교육부장관(공립의 대학이 그 장의 임용추천을 하는 경우에는 지방자치단체의 장)에게 추천하여야 한다.

제12조의3(대학의 장 임용추천위원회의 구성 및 운영) ① 법 제24조제2항에 따른 대학의 장 임용추천위원회(이하 "추천위원회"라 한다)는 다음 각 호의 사람 중에서 해당 대학의 학칙으로 정하는 바에 따라 10명 이상 50명 이하(교육대학 및 「고등교육법」 제43조제1항에 따른 종합교원양성대학의 경우에는 10명 이상 20명 이하)의 위원으로 구성한다. 다만, 교육부장관이 학생 정원 등 해당 대학의 규모를 고려하여 위원 수를 조정할 필요가 있다고 인정한 대학의 추천위원회는 10명 이상 60명 이하의 위원으로 구성할 수 있다.

1. 해당 대학의 교원
2. 해당 대학의 직원
3. 해당 대학의 재학생
4. 해당 대학의 졸업생
5. 해당 대학의 발전에 기여하였거나 교육·연구 또는 대학 운영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

② 추천위원회의 위원에는 제1항 각 호에 해당하는 위원이 각 1명

이상 포함되어야 한다.

③ 추천위원회 위원의 구성비율은 다음 각 호의 기준에 따라야 한다.

1. 제1항제1호부터 제3호까지의 각 호별 해당 위원 수가 같은 항 제1호부터 제3호까지에 해당하는 위원 수 합계의 10분의 8을 초과하지 아니할 것

2. 제1항제4호 및 제5호에 해당하는 위원 수의 합계는 전체 위원 수의 10분의 1 이상일 것

3. 여성위원의 수가 전체 위원 수의 10분의 2 이상일 것

④ 추천위원회에는 위원장 1명과 부위원장 1명을 두되, 위원장 및 부위원장은 위원 중에서 각각 호선한다.

⑤ 추천위원회는 법 제24조제3항제1호에 따라 대학의 장 후보자를 선정하는 경우에는 서면 심사, 심층 면접, 정책 평가 또는 정책 토론 등을 실시할 수 있다. 다만, 해당 대학 구성원의 의견을 수렴하는 방식으로 정책 평가를 실시하는 경우에는 그 실시 방법 및 결과 반영 등에 관하여 교육부장관이 정하는 바에 따라야 한다.

⑥ 추천위원회는 대학의 장 후보자를 선정하였을 때에는 지체 없이 그 선정 결과를 해당 대학의 장에게 통보하여야 한다.

⑦ 추천위원회는 추천위원회가 추천한 대학의 장 후보자가 대학의 장으로 임용되는 날까지 존속한다.

⑧ 추천위원회의 운영 등에 필요한 세부사항은 해당 대학의 학칙으로 정한다.

제12조의4(대학의 장 후보자 선정의 공정성 확보를 위한 조치) 대학의 장은 추천위원회의 운영 및 대학의 장 후보자 선정의 공정성을 확보하기 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다.

ABSTRACT

Yunkyung Min

This study employs neo-institutionalism and the concepts of 'isomorphism' and 'decoupling' to examine whether the government's National University governance system achieved its intended policy effect. Through an analysis of the presidential election system, the incorporation and board of directors, the university council and the faculty, this study also provides recommendations for developing policies that reform the governance of national universities. In doing so, it considers the fundamental causes of formal conformity by looking at the consciousness and organizational culture of the members of national universities.

The findings of this paper can be summarized as follows:

First, the results of the National University's survey on the governance of national universities showed that despite the federal and Ministry of Education's governance systems, which sought to reduce the influence of professors and increase the influence of presidents and executive members, members of national universities still recognize that professors and faculty members wield the greatest influence in university decision-making.

Second, after examining the isomorphism process of each system, the presidential election system and the university council had to go through coercive isomorphism, the professors' association had to go

through normative isomorphism, and the national university incorporation was expected to be a mimetic isomorphism. As a result, only two universities incorporated. In addition, even with the same coercive isomorphism, financial support and evaluation are more powerful isomorphism methods than legalization.

Third, this study analyzed whether the presidential selection system, the operation of the board of directors, the university council, and the faculty were operating properly, i.e. adapting only in a perfunctory manner. As a result, this paper identified that the presidential election system has virtually no invitation to the president, that it severely restricts the participation of outside members, and that the president's election system is being transformed by adding direct election elements to the indirect election system.

In the case of the Board of Directors, many of the board members were professors. The Board of Directors was operated passively in that the review and resolution issues were ceremonial and formal. The results of the board's review and resolution showed that the board operated passively as most of the original bills were passed.

In the case of the university council and the professors' association, the study found that the organization was also designated as a higher organization and that the university council was not operating properly. Additionally, the faculty meeting functioned as a substantial voting body, and most universities were not disclosing the minutes of the meeting.

Fourth, the formal adaptation of the university to each of these

systems into a strategy showed that universities used various strategies such as avoidance, control, compromise and defiance. Here too, it was found that when it comes to financial support, universities tend to utilize passive strategies, such as "avoidance" or "compromise," and more active strategies, such as "defiance" and "control."

Finally, reasons for why universities are so formally compliant with the governance system can be divided into the following: 1) the organizational and cultural aspects of the university; 2) the perception of the university members' governance system; and 3) the overall perception of higher education among university members.

With regards to the organizational and cultural aspects of universities, this paper confirmed that the lack of practical authority of the university president and a culture of university organization that is centered on: professors; political college culture; compassion and complacency; the professor's consciousness as a "professor"; and professors' selfishness in majors, all block the establishment of the governance system. The perception of the governance system among university members shows that changes in the role of the country have changed from loose governance to strict supervision. Furthermore, resistance to short-term performance-oriented governance reform policies without long-term vision when coupled with uniform governance systems that do not take into account university-specific characteristics, and the introduction of coercive policies by the external stakeholder, come to hinder the establishment

of a governance system. Finally, in terms of the overall perception of higher education among university members, the difference in perception of the role of "professor," the difference in perception of "university democracy," the lack of a national university's purpose and operational philosophy, and a changing sense of the professor's mission were seen as obstacles to a successful governance system operation.

Based on the results of this study, this paper aims to make the following policy suggestions.

First, the current short-term achievement-oriented, uniform, coercive pursuit of higher education policy should be avoided, and diversified policies should be prepared by universities alongside a long-term vision.

Second, there is a need for a policy of national university characterization and active incubation based on discussions about the functions and roles of national universities. The government should clearly recognize the reality of national universities but spare no policies and endeavor to transform them into positive ones. The development of national universities on a long-term basis will be achieved when universities make specific and active efforts, such as creating a differentiated university model by region and reorganizing their curriculum accordingly. Throughout these transitions, the government must actively support the finances accordingly.

Most importantly, university members' efforts to change are required.

[Key Word] isomorphism, decoupling, governance, national university governance, presidential election system, national university incorporation, university council, professors' association